

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Axel 1

– utvärdering av åtgärder för att
förbättra konkurrenskraften i
jord- och skogsbruk

För mer information kontakta:
Helena Hansson 018-67 17 14
E-post: helena.hansson@ekon.slu.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL- fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 – 67 10 00

FÖRORD

I den här axelrapporten intresserar vi oss för vilken effekt åtgärderna som finns inom axel 1 *Förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn* har haft.

Uppdraget att koordinera utvärderingen av åtgärderna inom axel 1 gavs till mig av professor Ewa Rabinowicz som är projektledare för hela utvärderingen. Att besvara utvärderingsfrågorna kräver en grupp med bred och djup kompetens inom lantbruksnäringen men också inom analytisk metod och databearbetning. I arbetet med åtgärderna i axel 1 har därför en rad forskare bidragit med sina olika kompetenser. Detta gör också att utvärderingen vilar på forskarkompetens och tidigare forskningserfarenheter inom området. Det är min uppfattning att vi har stått inför en utmanande uppgift men att vi tack vare gruppens breda kompetens har lyckats få fram många intressanta resultat.

Många frågor skulle besvaras med hjälp av ett anvisat dataunderlag som ibland får anses som bristfälligt. Vi har därför för flera åtgärder valt att komplettera dataunderlaget med egna enkäter och intervjuer. Jag vill rikta ett stort och uppriktigt tack till alla respondenter som tog sig till att besvara enkäter, respektive att låta sig intervjuas.

Rapporten får anses som omfattande, men vi har prioriterat att tydligt redogöra för hur vi gått tillväga framför att skriva en kortare rapport. På så sätt kan läsaren själv ta ställning till om han eller hon håller med oss om våra slutsatser. I början av rapporten finns en sammanfattning där de viktigaste slutsatserna presenteras.

Följande personer har bidragit till de olika delarna i utvärderingen av axel 1:

Kompetensutvecklingen: Helena Hansson, Sören Höjgård, Eva-Lotta Päiviö (SLU, delat förstaförfattarskap) och Dennis Collentine (Högskolan i Gävle)

Startstödet: Helena Hansson (SLU)

Investeringsstödet: Sören Höjgård (SLU) och Joakim Gullstrand (Lunds universitet)

Förädlingsstödet: Sören Höjgård (SLU) och Joakim Gullstrand (Lunds universitet)

Samarbetsstödet: Helena Hansson (SLU)

Infrastrukturstödet: Thord Karlsson (SLU)

Jozefine Nybom, studerande vid SLU, har varit mycket behjälplig vid datainsamling till startstödet, samarbetsstödet och infrastrukturstödet. Sören Höjgård, Eva Kaspersson och Ewa Rabinowicz har läst och gett konstruktiva synpunkter på hela axelrapporten, vilket även utvärderingens referensgrupp har gjort. Detta har i hög grad förbättrat den färdiga halvtidsutvärderingen.

Jag vill rikta ett varmt tack till alla inblandade för ett mycket gott samarbete under den här tiden.

Uppsala 1 november 2010

Helena Hansson

Forskarassistent och koordinator för utvärderingen av axel 1

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1.1 Åtgärder och total budget	7
1.2 Utvärderingens resultat – samband mellan åtgärder och eftersträvarde mål	8
1.3 Balans mellan åtgärderna	10
1.4 Syntes och slutsatser	11
1.5 Rekommendationer	11
EXECUTIVE SUMMARY	13
1.1 Measures and total budget	13
1.2 Results of evaluation – links between measures and desired objectives	14
1.3 Balance between measures	17
1.4 Synthesis and conclusions	17
1.5 Recommendations	18
2 ÅTGÄRD 111 OCH 114 - KOMPETENSUTVECKLING, INFORMATION OCH KUNSKAPSSPRIDNING	19
2.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	19
<i>Bakgrund</i>	19
<i>Villkor</i>	20
<i>Stödbelopp</i>	20
<i>Logisk interventionsgrund och indikatorer</i>	21
<i>Budget och utfall</i>	23
2.2 Utvärderingsfrågorna	25
<i>Åtgärd 111</i>	25
<i>Åtgärd 114</i>	25
<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	26
2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	28
<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 - 2006</i>	28
<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006.</i>	29
<i>Förhandsutvärderingen av Landbygdsprogrammet 2007-2013.</i>	29
<i>Andra utvärderingar</i>	29
2.4 Underlag och metod	32
2.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	37
<i>Samband mellan kompetensutvecklingen och viljan att söka miljöersättning inom målområdet Ett rikt odlingslandskap</i>	37
<i>Samband mellan kompetensutvecklingen och viljan att söka miljöersättning inom miljömålsområdet Ingen övergödning</i>	39
<i>Kompetensutveckling inom ramen för Greppa Näringen</i>	42
<i>Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet Ekologiska produktionsformer</i>	43
<i>Analyser inom olika produktionstyper</i>	44
<i>Fråga 1, åtgärdskod 111: Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av kunskap och innovativa metoder förbättrat arbetskraftens</i>	

produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?	45
Fråga 2, åtgärdskod 111: Hur har utbildningsåtgärder bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna?	45
Fråga 3, åtgärdskod 111: Hur överensstämmer yrkesutbildningarna med behoven och andra åtgärder inom programmet?	46
Fråga 1, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning förbättrat jordbruks- och skogsbruksföretagens ledning och ekonomiska resultat? Exemplifiera utifrån	47
Fråga 2, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket?	47
Fråga 3, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?	48
2.6 Slutsatser angående stödets effekter	48
2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt	48
Inom pågående programperiod	48
På längre sikt	48
2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	48
REFERENSER	49
3 ÅTGÄRD 112 – STARTSTÖD FÖR UNGA LANTBRUKARE	51
3.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	51
Bakgrund	51
Villkor för startstödet	52
Budget och utfall	52
Interventionslogik och indikatorer	53
Omfattnings- och resultatindikatorer	56
3.2 Utvärderingsfrågorna	57
Tolkning av utvärderingsfrågorna	57
3.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	58
3.4 Underlag och metod	58
Enkätdata	60
Jordbruksekonomiska undersökningen	60
Beskrivning av stödmottagarna och deras företag	61
Regressionsanalys – startstödet inverkan på företagets lönsamhet	70
3.5 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna	72
Fråga 1: Hur har stödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen?	72
Fråga 2: Hur har stödet underlättat strukturanpassningen av jordbruksföretagen efter de unga jordbrukarnas etablering?	73
Fråga 3: Hur har stödet bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket	73
Fråga 4: Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?	74
3.6 Slutsatser angående stödets effekter	75
3.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt	75

	<i>Inom pågående programperiod</i>	75
	<i>På längre sikt</i>	76
3.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	76
REFERENSER		78
4	ÅTGÄRD 114 – KOMPETENSUTVECKLING, INFORMATION OCH KUNSKAPSSPRIDNING	81
5	ÅTGÄRD 121 - MODERNISERING AV JORDBRUKSFÖRETAG	83
5.1	Beskrivning av åtgärden, budget och utfall	83
	<i>Villkor för stödet</i>	83
	<i>Stödbelopp</i>	84
	<i>Prioriteringar</i>	85
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	86
	<i>Budget och utfall</i>	91
5.2	Utvärderingsfrågorna	92
	<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	92
5.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	93
	<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	93
	<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	94
	<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	95
5.4	Underlag och metod	96
	<i>Underlag</i>	96
	<i>Urvals- och skattningsmetod</i>	99
5.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	104
	<i>Resultat</i>	104
	<i>Svar på utvärderingsfrågorna</i>	109
5.6	Slutsatser angående investeringsstödet effekter	110
5.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	111
5.8	Förslag till nya eller förbättrade indikatorer	112
REFERENSER		113
6	ÅTGÄRD 123 - HÖGRE VÄRDE I JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRETAG	115
6.1	Beskrivning av åtgärden, budget och utfall	115
	<i>Villkor för stödet</i>	115
	<i>Stödbelopp</i>	116
	<i>Prioriteringar</i>	117
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	118
	<i>Budget och utfall</i>	121
6.2	Utvärderingsfrågorna	122
	<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	123
6.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	124
	<i>Halvtidsutvärderingen 2003</i>	124

	<i>Slututvärderingen 2009</i>	125
	<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	126
6.4	Underlag och metod	127
	<i>Urvals- och skattningsmetod</i>	130
6.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	136
	<i>Resultat</i>	136
	<i>Svar på utvärderingsfrågorna</i>	142
6.6	Slutsatser angående förädlingsstödet effekter	143
6.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	144
6.8	Förslag till nya eller förbättrade indikatorer	145
REFERENSER		146
7	ÅTGÄRD 124 – STÖD TILL SAMARBETE FÖR ATT INITIERA NYA PRODUKTER, PROCESSER OCH TEKNIKER INOM JORDBRUKS- OCH LIVSMEDELSSEKTORN SAMT INOM SKOGSBRUKSSEKTORN	149
7.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	149
	<i>Bakgrund</i>	149
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	151
	<i>Omfattnings- och resultatindikatorer</i>	154
7.2	Utvärderingsfrågorna	155
7.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	156
7.4	Underlag och metod	156
	<i>Intervjuerna - genomförande</i>	157
	<i>Intervjuerna – sammanfattande resultat</i>	158
7.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	159
	<i>Fråga 1</i>	159
	<i>Fråga 2</i>	161
7.6	Slutsatser angående stödets effekter	161
7.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	162
7.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	163
REFERENSER		164
8	ÅTGÄRD 125 - INFRASTRUKTUR SOM ÄR AV BETYDELSE FÖR UTVECKLING OCH ANPASSNING AV JORD- OCH SKOGSBRUK	165
8.1	Beskrivning av åtgärden, budget och utfall	165
	<i>Bakgrund</i>	165
8.2	Logisk interventionsgrund och indikatorer	166
8.3	Utvärderingsfrågorna	170
	<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	170
8.4	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	171
8.5	Underlag och metod	171
	<i>Enkät till projekt</i>	172
	<i>Utvärderingsmetod</i>	172

8.6	Beskrivning av projektgrupp och kontaktperson	172
	<i>Kontaktpersonen</i>	172
	<i>Projektgrupp</i>	173
8.7	Upplevelse av kontakten med myndigheten	174
8.8	Stödets betydelse	175
8.9	Sammanfattning – svar på utvärderingsfrågorna	178
	<i>Fråga 1</i>	178
	<i>Fråga 2</i>	179
8.10	Slutsatser om stödets effekter	179
8.11	Förslag till justeringar på lång och kort sikt	180
8.12	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	180
	REFERENSER	182

1

Sammanfattning

1.1 Åtgärder och total budget

Axel 1 består av följande åtgärder:

- Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning (åtgärdskod 111 och 114)
- Startstöd för unga jordbrukare (åtgärdskod 112)
- Modernisering av jordbruksföretag (åtgärdskod 121)
- Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (åtgärdskod 123)
- Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn (åtgärdskod 124)
- Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket (åtgärdskod 125)

Åtgärderna inom axel 1 står för ca 15 procent av landsbygdsprogrammets totala budget. Syftet med åtgärderna är att bidra till att öka konkurrenskraften hos jord-, skogsbruks- och rennäringsföretag samt hos företag inom livsmedels- och förädlingsindustrin, baserat på ett hållbart nyttjande av naturresurserna. Åtgärderna består av direkta investeringsstöd och förutsättningsskapande stöd. Stödet för kompetensutveckling, information och kunskapsspridning (åtgärdskod 111 och 114) är ett förutsättningsskapande stöd med tydliga kopplingar till åtgärderna inom axel 2, då syftet med stödet bland annat är att underlätta genomförandet av åtgärderna inom axel 2. Också stödet till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn (åtgärdskod 124) och stödet till infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket (åtgärdskod 125) är förutsättningsskapande stöd. Startstöd för unga jordbrukare (åtgärdskod 112), stöd till modernisering av jordbruksföretag (åtgärdskod 123) samt stöd till högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (åtgärdskod 123) är gamla strukturstöd som funnits länge som jordbruksstöd.

Tabell 1 visar den budgetmässiga fördelningen mellan åtgärderna inom axel 1. Störst andel av stöden går till åtgärd 121: Modernisering av jordbruksföretag, till vilken nära hälften av pengarna inom axel 1 fördelats. Näst störst andel av stöden går till åtgärd 111 och 114: Kompetensutveckling. Dessa stöd erhåller tillsammans 28 % av de totala stöden inom axeln.

Tabell 1: Budget och fördelning inom axel 1.

	Total budget (Mkr)	Procent av budgeten
Kompetensutveckling (111 och 114)	1400	28,0
Startstöd (112)	280	5,6
Modernisering av jordbruksföretag (121)	2406,75	48,2
Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (123)	490	9,8
Stöd till samarbete för utveckling av nya produkter (124)	210	4,2
Infrastruktur (125)	210	4,2
Summa, axel 1	4996,75	100

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning 2008

1.2 Utvärderingens resultat – samband mellan åtgärder och eftersträvarade mål

När det gäller *kompetensutvecklingsstödet* har de efterfrågade sambanden varit svåra att belägga. I en korrelationsanalys av kompetensutvecklingens samband med aspekter som benägenhet att söka stöd inom axel 2 och vilken typ av anmärkning man får vid kontroller av t.ex. betesmarker fann utvärderaren generellt mycket svaga samband, och samband med omvänt förväntat tecken. En anledning till att det är så svårt att finna de efterfrågade sambanden är att målen med åtgärden är mycket högt satta och sannolikt orealistiska att uppnå. Kompetensutveckling består många gånger av korta kurser, fältvandringar eller korta rådgivningsbesök. Att förvänta sig att sådana åtgärder ska få mätbar effekt på företagets beteende när det gäller t.ex. förvaltning av naturresurser är troligen alltför ambitiöst. För att uppnå de mätbara effekter som efterfrågas behövs sannolikt mer omfattande utbildningsinsatser.

Startstödet har i tidigare utvärderingar kontinuerligt ifrågasatts. I denna utvärdering användes enkätdata för att utröna stödmottagarnas inställning till stödets betydelse. Också data från Jordbruksekonomiska under-

sökningen användes, där stödmottagande företag jämfördes med övriga företag i undersökningen. Av analysresultaten fann utvärderaren skäl att ifrågasätta startstödet betydelse för efterfrågade aspekter som varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, strukturanpassning, ökning av den mänskliga potentialen i jordbrukssektorn och sektorns konkurrenskraft. Utvärderaren finner det också anmärkningsvärt att ett av startstödet villkor är att stödmottagaren själv ska ha yrkeskunskap inom jordbruk. Detta har funnits begränsa erfarenheterna hos stödmottagarna när det gäller annat än jordbruk och därmed befaras att gamla strukturer i jordbrukssektor låses inne. Bättre vore att låta stödmottagaren själv att avgöra hur han/hon ska förse sig med yrkeskunskap inom jordbruk, t.ex. genom anställda. På så sätt skulle även personer med erfarenheter från andra sektorer kunna starta lantbruk och bidra till att förnya lantbrukssektorn.

När det gäller stöden till *modernisering av jordbruksföretag* (investeringsstödet) och *högre värde i jord- och skogsbruksprodukter* (förädlingsstödet) fann utvärderaren, mot bakgrund en kontrafaktisk analys med matchad kontrollgrupp, att effekterna är mycket begränsade. När företagen med stöd jämfördes med sina tvillingar utan stöd framkom att stöden endast i mycket begränsad utsträckning genererar nya investeringar. Vidare har stöden endast små effekter när det gäller målvariabler som införande av ny teknik och innovationer, marknadstillträde, marknadsandel och inga effekter på konkurrenskraft och utnyttjande av produktionsfaktorer. När det gäller förädlingsstödet, finns inte heller något som indikerar att de investeringar som stödet faktiskt har gett upphov till skulle ha ökat jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet.

Beträffande investeringsstödet och förädlingsstödet kan det också konstateras att det inte varit möjligt att analysera vilken inverkan miljöinvesteringar eller investeringar i djurvälstånd har haft på resultaten. Detta är beklagligt då miljöinvesteringar sannolikt har positiva externa effekter och investeringar i djurvälstånd kan sägas innebära en investering i en kollektiv vara. Sådana investeringars fulla värde återspeglas inte i priserna på jordbruksprodukter vilket innebär att effekten på förädlingsvärden och produktivitet kan ha underskattats. Data som gör det möjligt att skilja ut investeringar i miljö och djurvälstånd från andra slags inve-

steringar och analysera deras effekter på målvariablerna finns emellertid inte i dagsläget.

Åtgärden *stöd till samarbete för utveckling av nya produkter*, samarbetsstödet har av utvärderaren befunnits att många gånger lämnas till verksamhet där ett offentligt stöd inte kan anses motiverat. Stödet har t.ex. lämnats till mindre marknadsföringssatsningar som skulle kunna ha bekostas av privata medel. Stödet har också haft en mycket låg nyttjandegrad. Att döma av hur stödet utnyttjats hittills går det därför inte att dra några slutsatser om att det haft de önskvärda effekterna. Däremot är det viktigt att lyfta fram att stödet har potential att bidra till önskade effekter om det i framtiden utnyttjas på ett mer tillämpligt sätt, t.ex. genom att ges till verksamheter som kännetecknas av höga transaktionskostnader, som är svåra att starta i liten skala, eller där offentliga aktörer har en betydande roll i projekten.

Stödet till *infrastruktur* anses av utvärderaren vara ett av få stöd inom axel 1 som uteslutande syftar till att täcka in ett behov där det inte finns en fungerande marknad, och anses därför ha den bäst motiverade interventionslogiken. Utvärderaren drar slutsatsen att stödet bidragit till att omstrukturera infrastrukturen i jord- och skogsbrukssektorn. Däremot är det svårare att belägga att de genomförda omstruktureringarna har haft betydelse för sektorns konkurrenskraft. Återigen är detta ett exempel på när målen med åtgärden är alltför ambitiöst satt. Det är inte rimligt att tro att den typ av projekt som genomförts, där majoriteten handlat om förbättringar av vägar, ska leda till mätbara effekter på de deltagande företagens ekonomiska resultat.

1.3 Balans mellan åtgärderna

Av de genomförda analyserna förefaller det som om det råder obalans inom axel 1 när det gäller den budgetmässiga fördelningen mellan åtgärderna. En majoritet av resurserna går till gamla typer av stöd (startstöd, investeringsstöd och förädlingsstöd) som ifrågasatts i flera utvärderingar. För att till fullo realisera resursernas möjligheter att bidra till en stark och konkurrenskraftig jordbrukssektor förefaller det mer välmotiverat att en större andel av stöden går till de förutsättningsskapande åtgärderna. Detta kräver dock att dessa åtgärder tillämpas på ett sätt

som ökar deras möjlighet att bidra till målen. T.ex. torde kompetensutvecklingen få större effekt om medlen användes till t.ex. mer omfattande utbildningsverksamheter. Också samarbetsstödet har potential att få en större effekt om det dels marknadsförs bättre, dels ges ut till verksamheter där offentlig intervention verkligen är motiverad.

1.4 Syntes och slutsatser

Av utvärderingen framgår att de flesta åtgärder inom axel 1 måste anses ha haft begränsad effekt när det gäller att bidra till att uppfylla de efterfrågade målen. I framtida stödprogram bör man därför överväga att omfördela resurserna mellan åtgärderna samt överväga att ändra tillämpningen av åtgärderna. Exempelvis skulle de förutsättningsskapande åtgärderna inom axel 1 kunna få betydligt större effekt om de dels tillämpades annorlunda, dels hade mer resurser att fördela. Kompetensutvecklingen, t.ex. skulle sannolikt bidra till mer genomgripande effekter om mer omfattande utbildningsåtgärder genomfördes. Vidare skulle samarbetsstödet kunna bidra betydligt mer till axelns mål om det mer aktivt fördelades till samarbeten där offentliga stöd är motiverade samt prioriterades högre i marknadsföringen av stöden.

1.5 Rekommendationer

När det gäller stöden i axel 1 har utvärderaren följande rekommendationer:

- Inom den pågående programperioden bör kravet på egen yrkeskunskap för att komma i fråga för startstödet tas bort.
- Om startstödet begränsade betydelse påvisas även i slututvärderingen av innevarande program bör startstödet tas bort från programmet.
- Investerings- och förädlingsstöden bör begränsas till att endast ges till investeringar i kollektiva varor eller investeringar med positiva externa effekter, t.ex. investeringar i djurvälstånd eller miljöinvesteringar.

- Samarbetsstödet har beviljats till verksamheter som borde ha kunnat genomförats utan offentliga stöd. I framtiden bör verksamhetens behov av offentligt stöd undersökas bättre innan stöd beviljas.
- Både samarbetsstödet och infrastrukturstödet har haft mycket låg nyttjandegrad. Det rekommenderas därför starkt att stöden marknadsförs bättre så att kännedomen om dem ökar bland möjliga stöd-sökare.

Executive summary

1.1 Measures and total budget

Axis 1 consists of the following measures:

- Vocational training and information actions, including diffusion of scientific knowledge and innovative practices for persons engaged in the agricultural, food and forestry sectors (measure code 111) and Use of advisory services for farmers and forest holders (measure code 114).
- Setting up of young farmers (measure code 112).
- Modernisation of agricultural holdings (measure code 121).
- Adding value to agricultural and forestry products (measure code 123).
- Cooperation for development of new products, processes and technologies in the agricultural and food sector and in the forestry sector (measure code 124).
- Improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry (measure code 125).

The measures in Axis 1 represent about 15 percent of the total budget of the Rural Development Programme. The aim of the measures is to help increase the competitive ability of agricultural, forestry and reindeer herding businesses and of businesses within the food and processing industry, based on sustainable use of natural resources. The measures consist of direct investment support and support for capacity building. Support for vocational training and information actions, including diffusion of scientific knowledge and innovative practices for persons engaged in the agricultural, food and forestry sectors (measure code 111) and use of advisory services for farmers and forest holders (measure code 114) are capacity building measures with clear links to the measures within Axis 2, and the aims of the measures include facilitating implementation of the measures within Axis 2. The support to promote cooperation for de-

velopment of new products, processes and technologies in the agricultural and food sector and in the forestry sector (measure code 124) and that for improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry (measure code 125) are also capacity building measures. The start-up support for young farmers (measure code 112), the support for modernisation of agricultural holdings (measure code 121) and that for adding value to agricultural and forestry products (measure code 123) are existing structural measures that have long been available as agricultural subsidies.

Table 1 shows the relative budgetary allocation for the measures in Axis 1. The greatest proportion of the support goes to measure 121: Modernisation of agricultural holdings, which receives almost half the funding available within Axis 1. The next greatest proportion goes to measures 111 and 114: Vocational training [and Diffusion of knowledge]. Together, these measures receive 28% of the total funding within Axis 1.

Table 1: Budgetary allocation to measures within Axis 1.

	Total budget (mSEK)	Percent of budget
Vocational training (111 and 114)	1400	28.0
Start-up support (112)	280	5.6
Modernisation of agricultural holdings (121)	2406.75	48.2
Adding value to agricultural and forestry products (123)	490	9.8
Cooperation for development of new products (124)	210	4.2
Infrastructure (125)	210	4.2
Total, Axis 1	4996.75	100

Source: Swedish Board of Agriculture, Annual Report 2008

1.2 Results of evaluation – links between measures and desired objectives

In the case of support for vocational training, the desired correlations are difficult to prove. In a correlation analysis of the links between vocational training and aspects such as likelihood to apply for support within Axis 2 and the type of comments made in inspections of e.g. grazing, the evaluator generally found very weak correlations and correlations with the opposite to expected sign. One reason why it is so difficult to find the desired correlations is that the targets for the measures have been set

very high and are probably unrealistic to achieve. Vocational training often consists of short courses, field tours or short advisory visits. Expecting such measures to have measurable effects on the behaviour of businesses as regards e.g. management of natural resources is probably too ambitious. In order to achieve the desired measurable effects, there is probably a need for more comprehensive training actions.

Start-up support has been continually questioned in previous evaluations. In the current evaluation, data obtained in surveys were used to examine the attitude of grant recipients as regards the importance of the grant. Data from the Agricultural Economic Investigation were also used, where holdings receiving grants were compared with other holdings in the investigation. From the analytical results, the evaluator found reason to question the importance of start-up support for desired outcomes such as lasting establishment of young farmers of both sexes, structural adjustment, increased human potential in the agricultural sector and competitive ability of the sector. The evaluator also found it remarkable that one of the terms of the start-up grant is that the recipient must actually have professional skills in agriculture. This was found to restrict the experience of grant recipients as regards areas other than agriculture, creating a risk of old structures in the agricultural sector being locked in. It would be better to let the grant recipients themselves decide how they should acquire professional skills in agriculture, e.g. through employees. In that way, persons with experience from other sectors would be able to start farming and contribute to renewal of the agricultural sector.

In the case of support for *modernisation of agricultural holdings* (investment grants) and *adding value to agricultural and forestry products* (processing grants), the evaluation found, against a background of counterfactual analysis with matched control groups, that the effects are very limited. When agricultural holdings receiving grants were compared with their counterparts receiving no support, it emerged that the grants only generated new investment to a very limited extent. In addition, the grants only had very small effects as regards target variables such as the introduction of new technology and innovations, market entry and market share, and no effects on competitive ability and the utilisation of production. In the case of processing grants too, there was nothing to in-

dicating that the investments actually generated by the grants had increased the quality of agricultural and forestry products.

As regards investment grants and processing grants, it can also be stated that it was not possible to analyse the impact of environmental investments or investments in animal welfare on the results. This is unfortunate, since environmental investments probably had positive external effects, while investments in animal welfare can be said to represent investment in a collective good. The full value of such investments is not reflected in the price of agricultural products, which means that the effect on processing values and productivity may have been underestimated. However, there are no data available at present that make it possible to distinguish investments in environment and animal welfare from other types of investment and analyse their effects on target variables.

The support for *cooperation for the development of new products* (cooperation grants) was found by the evaluator to be frequently granted to activities where public support cannot be regarded as justified. For example, grants were awarded to minor marketing drives that should have been funded by private means. The support has also had a very low rate of uptake. Judging by how the support has been utilised to date, it is therefore not possible to draw any conclusions on whether it has had the desired effects. However, it is important to emphasise that this support has the potential to contribute to desired effects if it can be used in a more appropriate way in the future, e.g. by being awarded to activities that are characterised by high transaction costs, that are difficult to start up on a small scale or where public sector actors play a significant role in the projects.

The support for *infrastructure* is considered by the evaluator to be one of the few measures within Axis 1 that exclusively aims to cover a need where there is not a functioning market, and is therefore considered to have the most justifiable intervention logic. The evaluator has come to the conclusion that the support has helped restructure the infrastructure in the agriculture and forestry sector. However it is more difficult to prove that the restructuring carried out has been important for the competitive ability of the sector. Once again, this is an example of the targets

for the measures being set at far too ambitious a level. It is not reasonable to believe that the type of projects carried out, the majority of which have dealt with improving roads, will lead to measurable effects on the economic results of the participating businesses.

1.3 Balance between measures

From the analyses carried out, it appears that there is an imbalance in Axis 1 as regards the relative budgetary allocation to the measures. The majority of the resources go to old types of support (start-up, investment and processing grants), which have been questioned in a number of evaluations. In order to fully realise the potential of the resources to contribute to a strong and competitive agricultural sector, it would appear to be more justifiable for a larger proportion of the support to go to the capacity building measures. However, this would require such measures to be implemented in a way that increased their potential to contribute to the targets. For example, vocational training would have a greater effect if the funding were to be used e.g. for more comprehensive training activities. In addition, cooperation support has the potential to have greater effect if it can be better marketed and if it is awarded to activities where public intervention is truly justified.

1.4 Synthesis and conclusions

The evaluation showed that most measures within Axis 1 must be regarded as having a limited effect in terms of contributing to fulfilling the desired targets. Future support programmes should therefore consider redistributing the resources between the measures and should also consider changing the application of the measures. For example, the capacity building measures within Axis 1 could have considerably greater effect if they were to be applied differently, and if they had more resources to distribute. An example is that vocational training would probably help to achieve more radical effects if more comprehensive training actions were implemented. In addition, cooperation support could contribute considerably more to the objectives of Axis 1 if it were to be more actively distributed to cooperative ventures where public support is justified and if it were to be given higher priority in marketing of support options.

1.5 Recommendations

In the case of the support in Axis 1, the evaluator has the following recommendations:

- Within the current programme period, the requirement for an individual to have professional knowledge in order to qualify for start-up support should be removed.
- If the limited importance of start-up support is confirmed in the final evaluation of the current programme, it should be removed from the programme.
- Investment and processing grants should be restricted to apply to investments in collective goods or investments with positive external effects, e.g. investments in animal welfare or the environment.
- Cooperation support has been granted to activities that could have been carried out without public funding. In the future, an activity's need for public support should be investigated more closely before support is granted.
- Cooperation support and infrastructure support both have a very low degree of uptake. It is therefore strongly recommended that these forms of support be better marketed so that knowledge of their existence increases among possible applicants.

2

Åtgärd 111 och 114 - Kompetensutveckling, information och kunskaps-spridning

2.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till kompetensutveckling, information och kunskaps-spridning utbetalas enligt artikel 21 och 24 i Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt artikel 15 i Kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund

Stöd för kompetensutveckling, information och kunskaps-spridning, nedan kompetensutvecklingsstödet, ges enligt två åtgärds-koder: 111 *yrkesutbildning och information riktad till personer verksamma inom jordbruks-livsmedels- och skogsbrukssektorerna* och 114 *anlitande av rådgivningstjänster för jord- och skogsbrukare*. Stödets övergripande mål är att arbetsproduktiviteten ska öka, med 2030 kr per helårsarbetskraft för båda åtgärds-koderna, samt för åtgärds-kod 111 att nettoförädlingsvärdet ska öka med 500 Mkr per år och att antalet årsverken ska öka med 1000 per år. Det *specifika* målet är att antalet deltagare som med uppnådda mål avslutat en aktivitet årligen ska vara 60 000 för åtgärds-kod 111 och 600 för åtgärds-kod 114. Det *operativa* målet, slutligen, är att 60 000 deltagare årligen ska delta i kompetensutveckling enligt åtgärds-kod 111, att 600 företag årligen ska delta enligt åtgärds-kod 114, samt att 70 000 utbildnings-dagar per år ska genomföras enligt åtgärds-kod 111 och 900 dagar per år enligt åtgärds-kod 114.¹

Kompetensutvecklingsstödet tjänar som ett hjälpmedel för att uppnå andra mål inom axel 1 och 2, d.v.s. syftet är att bidra till att öka effekten av övriga åtgärder inom respektive axel.² Stödet motiveras av att kunskapsöverföring ses som en nödvändighet för att företagen ska kunna förbättra kvaliteten in sin produktion av varor och tjänster samt för att kunna förbättra sin utvecklingsförmåga och konkurrenskraft.

¹ Jordbruksdepartementet, 2009a.

² Jordbruksdepartementet, 2009a.

Kompetensutvecklingsstödet ges framförallt för att stärka kunskap inom följande områden:

- Förbättring av miljön och landskapet: kompetensutveckling med koppling till axel 2
- Företagsutveckling för att stimulera till att utveckla befintliga och nya produkter och verksamheter.
- Jordbruksrådgivning.
- Forskning och utveckling.

Villkor

Kompetensutvecklingsstödet omfattar utbildning, rådgivning och informationsinsatser som inte redan finns i den vanliga jord- och skogsbruksutbildningen. Stödet kan lämnas till personer med verksamhet inom jordbrukssektorn, trädgårds- och renskötsselföretag samt till personer verksamma inom livsmedels- eller skogsbrukssektorn och till produktutveckling av produkter från dessa sektorer.

I de fall kompetensutvecklingen består i enskild rådgivning lämnas stödet till den person eller företag som får rådgivning. Om stödet ska användas till att tillhandahålla utbildning är stödmottagaren den som står för utbildningen, inte den enskilda deltagaren.

Kompetensutvecklingen som tillhandahålls ska så långt det är möjligt vara kundorienterad, efterfråge- och målstyrd. Ambitionen för insatserna ska vara att nå nya deltagare.³

Stödbelopp

Stödet kan täcka olika stor andel av kostnaden för olika slags insatser. För rådgivningsinsatser inom åtgärd 114 begränsas stödnivån dock till högst 80 procent av de stödberättigade kostnaderna och de stödberätti-

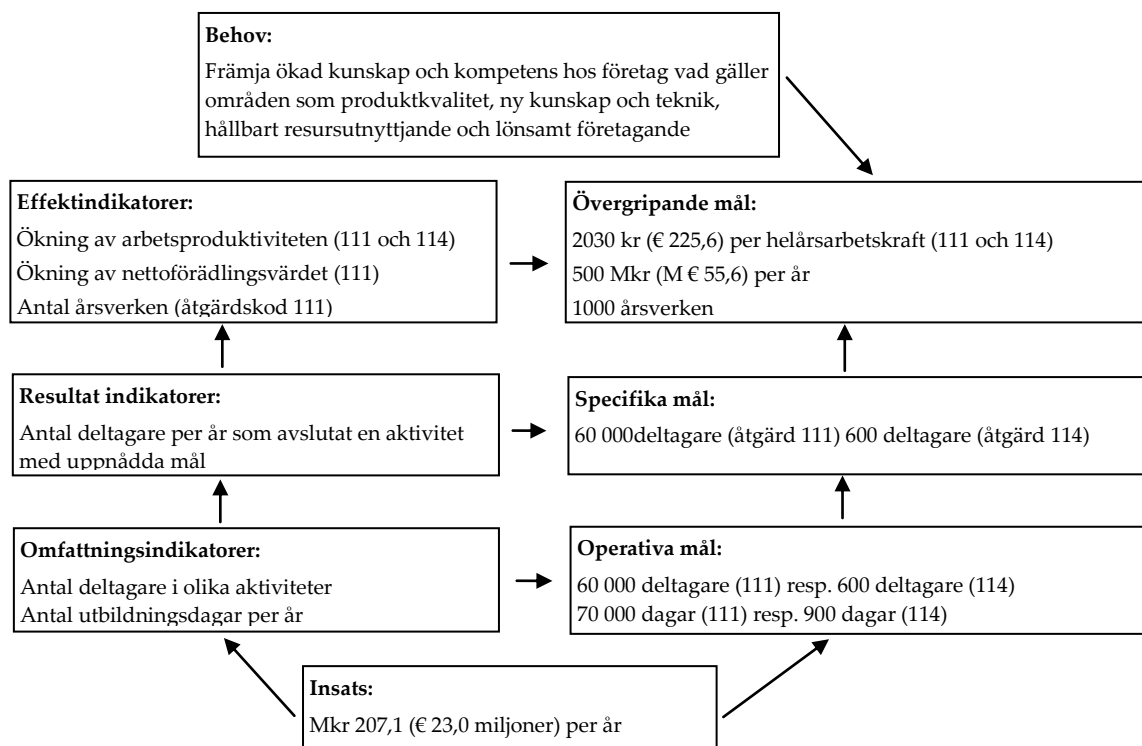
³ Jordbruksdepartementet, 2009a.

gade kostnaderna till högst 13 500 kronor (€ 1 500). EU:s medfinansiering uppgår till 50 procent av de offentliga utgifterna.⁴

Logisk interventionsgrund och indikatorer

Figur 1 visar interventionsgrunden som ligger till grund för kompetensutvecklingsstödet. Stödet är riktat mot behovet av ökad kunskap och kompetens hos företag när det gäller produktkvalitet, ny kunskap och teknik, hållbart resursutnyttjande och lönsamt företagande. Interventionsgrunden bygger på att sådan kunskap och kompetens inte kan utvecklas inom företagen själva, eller i varje fall inte i tillräcklig omfattning, utan stöd. Effekten av stödet mäts i termer av arbetsproduktivitet, nettoförädlingsvärde och antal årsverken.

⁴ Jordbruksdepartementet, 2009a.



Figur 2.1: Logisk interventionsgrund för kompetensutvecklingsstödet.

Interventionslogiken förutsätter vidare att arbetsproduktiviteten, nettoförädlingsvärdet och sysselsättningen kan öka om människor deltar i och uppnår målen för utbildningsaktiviteten. Detta bygger på antagandet att en mer välutbildad företagargrupp också förbättrar produktiviteten och kan utöka sin verksamhet.

Även om stegen är logiska – en mer välutbildad företagarkår har sannolikt högre produktivitet och möjlighet att växa, så att fler kan anställas, och ju fler som deltar i utbildningsaktiviteter, desto fler torde uppnå målen med utbildningen – kan ändå grunden för att stödja utbildningsakti-

viteter ifrågasätts. Denna bygger implicit på att företagen själva inte skulle kunna inhämta kunskapen på egen hand.

Så kan vara fallet om utbildningen kan betraktas som en *kollektiv vara* eller en vara med *positiva externa effekter*. Det blir då svårt att stänga ute de som inte betalat från att dra nytta av utbildningen.⁵ Exempel på detta är om utbildaren tillhandahåller en hemsida med information, eller om kunskapen lätt kan spridas mellan dem som betalat för utbildningen och dem som inte gjort det. Detta kan vara ett problem för utbildning som syftar till att öka kunskaperna om miljöinsatser där alla kan dra nytta av resultatet (miljön är en kollektiv vara). Ett exempel är utbildning inom hållbart nyttjande av naturresurserna där företagen i regel upplever svårigheter att ta ut ett mervärde för produkter som producerats på ett hållbart sätt. Den enskilde brukarens incitament att själv finansiera deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder inom axel 2, som har just detta syfte, blir därmed begränsat. Problemet kan också finnas för utbildning syftande till att öka kompetensen hos ett företags anställda vad gäller t.ex. teknologi och marknadsföring eftersom andra företagare kan dra nytta av utbildningen utan att betala för det när de anställda byter arbetsgivare (positiv extern effekt). Om kompetensökningen inte avspeglas i högre löner skulle detta således kunna minska incitamenten hos företag att låta sina anställda delta i kompetensutvecklingsinsatser inom axel 1.

Budget och utfall

Kompetensutvecklingsstödet totala budget för programperioden 2007 – 2013 ligger på 1450 Mkr eller ca 207 Mkr per år. Tabell 2.1 visar utfallet för perioden 2007 – 2009. Av denna framgår att utbetalningarna var lägre än förväntat för såväl år 2007 som år 2009. De operativa målen avseende antalet deltagare respektive antalet utbildningsdagar per år har inte heller uppnåtts under perioden 2007 – 2009.

⁵ Se t.ex. Stiglitz, 2000.

Tabell 2.1: Totalt antal deltagare, utbildningsdagar och beviljat stöd för insatser under åtgärderna 111 och 114

År	2007	2008	2009
Antal deltagare ^a	10 335	44 767	56 730
Antal utbildningsdagar ^a	14 807	42 043	57 860
Utbetalt stöd, Mkr ^b	0,2	278,5	156,1
Utbetalt stöd i procent av budgeten	0,1	134,5	75,4

Källa: a) Jordbruksverkets årsredovisning 2009.

b) Jordbruksdepartementet

Beträffande insatser för företagsutveckling med syfte att stimulera till att utveckla befintliga och nya produkter och verksamheter finns mer detaljerad information. Tabell 2.2 visar stödets användning uppdelat på olika slag av sådana insatser.

Tabell 2.2: Insatser för företagsutveckling uppdelat på typ av insats.

Insats		År		
		2007	2008	2009
IKT-utbildning	Deltagare	29	8	79
	Beviljat stöd (Mkr)	< 0,1	< 0,1	0,2
Nya tekn. processer, maskinkunsk, innov.kunsk.	Deltagare	753	1 248	1 036
	Beviljat stöd (Mkr)	1,4	2,6	2,6
Nya normer	Deltagare	0	39	8
	Beviljat stöd (Mkr)	0	< 0,1	< 0,1
Företagsledn. administr, och marknadsföring	Deltagare	78	513	6 999
	Beviljat stöd (Mkr)	0,1	1,1	17,9
Produktkvalitet	Deltagare	309	2 429	955
	Beviljat stöd (Mkr)	0,6	5,0	2,4

Källa: Jordbruksverket

Som framgår har tyngdpunkten i kompetensutvecklingsinsatser för företagsutveckling legat på de tre insatserna "Nya tekniska processer, maskinkunskap och innovativa kunskaper", "Företagsledning, administration och marknadsföring" och "Produktkvalitet". Även om det inte finns några angivna mål för enskilda kompetensutvecklingsinsatser är information om hur många som deltagit i dem av visst intresse. Eftersom syftet med kompetensutvecklingsinsatserna är att öka effekterna hos övriga åtgärder inom respektive axel vore det emellertid av ännu större intresse att veta vem som deltagit i vilken kompetensutvecklingsinsats vid vilken tidpunkt (se nästa avsnitt).

2.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av kompetensutvecklingsstödet bygger på följande utvärderingsfrågor:

Åtgärd 111

1. Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av kunskap och innovativa metoder förbättrat arbetskraftens produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?
2. Hur har utbildningsåtgärder bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna?
3. Hur överensstämmer yrkesutbildningarna med behoven och andra åtgärder inom programmet?

Åtgärd 114

1. Hur har denna ordning förbättrat jordbruks- och skogsbruksföretagens ledning och ekonomiska resultat? Exemplifiera utifrån
 - Produktionsmetoder
 - Kvalitetsstandarder
 - Arbetsmiljöförhållanden
 - Förvaltning av naturresurser

2. Hur har denna ordning bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket?
3. Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

Mot bakgrund av att kompetensutvecklingsåtgärderna är avsedda att stödja andra åtgärder inom landsbygdsprogrammet tolkas fråga 1 under åtgärd 111 och åtgärd 114, samt fråga 3 under åtgärd 114, som gällande huruvida kompetensutvecklingsåtgärderna bidragit till att öka effekten av åtgärderna *modernisering av jordbruksföretag* (121) och *högre värde i jord- och skogsbruksprodukter* (123) inom axel 1. Det rör sig då om att analysera hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder syftande till att stimulera utveckling av befintliga och nya produkter och verksamheter påverkar målvariabler som tillväxt, förädlingsvärden och sysselsättning. Detta förefaller också vara i överensstämmelse med indikatorerna för kompetensutvecklingsåtgärdernas övergripande mål i figur 2.1.

Fråga 2 under åtgärd 111 tolkas som gällande kompetensutvecklingsåtgärdernas bidrag till att öka effekten av åtgärderna under axel 2 (detta gäller också för den del av fråga 1 under åtgärd 114 som avser förvaltning av naturresurser). Det rör sig i dessa fall om att analysera hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder avseende kunskaper om ny miljöteknik, bevarande av odlingslandskapets natur- och kulturmiljöer, främjande av miljöskydd och ekologiska produktionsformer, o.s.v. påverkar målvariabler som den biologiska mångfalden, antal hektar jordbruksmark med höga naturvärden, vattenkvalitet. Det kan emellertid vara värt att notera att det inte tycks finnas någon indikator som tar sikte på dessa effekter i figur 2.1.

Fråga 3 under åtgärd 111 tolkas som gällande huruvida kompetensutvecklingsåtgärderna är designade på ett sätt som lämpar sig för att angripa de eventuella humankapitalbrister som finns. Landsbygdsprogrammet innehåller emellertid ingen uttömmande diskussion eller inventering av dessa. Det konstateras bara att utbildningsnivån generellt är lägre på landsbygden än i tätorterna och att sysselsättning i arbeten

med lägre utbildningskrav är vanligare på landsbygden än i tätorterna.⁶ Utöver "antalet deltagare per år som avslutat en aktivitet med uppnådda mål" (som kan tolkas som ett mått på om kompetensutvecklingsåtgärderna uppfattas som relevanta av målgruppen) tycks det inte heller finnas någon indikator i figur 2.1 som explicit avser att besvara frågan. Det kan dock hävdas att kompetensutvecklingsåtgärdernas ändamålsenlighet delvis kan analyseras genom att undersöka hur deltagande i dem påverkar företagets tillväxt, förädlingsvärde och sysselsättning samt deras deltagande i axel 2.

Fråga 2 under åtgärd 114, slutligen, tolkas som avseende huruvida kompetensutvecklingsåtgärderna ökat effekten av åtgärderna inom axel 2. Det skulle kunna hävdas att deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder per definition ökar den mänskliga potentialen vilket dock är en tämligen tautologisk tolkning. Intressantare vore att undersöka om deltagandet påverkar möjligheterna att realisera denna förändring av den mänskliga potentialen. Vidare handlar det då åter delvis om att analysera hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder påverkar företagets förädlingsvärden och sysselsättning men också om deltagande påverkar benägenheten att starta nya verksamheter och om det har någon effekt på avflyttning/tillflyttning.

Samtliga frågor tolkas som inriktade på att identifiera vilka *effekter* deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna har haft. Eftersom det kan finnas andra faktorer (inte minst andra åtgärder inom landsbygdsprogrammet) som påverkar målvariabler som förädlingsvärden, sysselsättning, antalet nystartade företag, flyttningsmönster, den biologiska mångfalden, och vattenkvalitet vore det inte rimligt att utgå från att all förändring beror på deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna. Problemet blir då att analysera hur stor del av förändringen som faktiskt kan tillskrivas deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna. Den metod som vanligen rekommenderas för detta är s.k. kontrafaktisk analys.⁷

En kontrafaktisk analys förutsätter att det är möjligt att jämföra målvariablernas utveckling över tiden hos individer/företag som har deltagit i

⁶ Jordbruksdepartementet, 2009a.

⁷ Se t.ex. EU kommissionen, 2006 eller European Commission, 2009.

kompetensutveckling med målvariablernas utveckling över tiden hos individer/företag som inte har deltagit i kompetensutveckling. De individer och företag som jämförs bör naturligtvis likna varandra så mycket som möjligt vad gäller andra faktorer som kan påverka målvariablerna. Det kräver således att det, förutom uppgifter om målvariablerna, går att få uppgifter om faktorer som företagets storlek, inriktning och belägenhet, kunskaper och erfarenhet hos den driftsansvarige samt den allmänna ekonomiska utvecklingen (priser på insats- och avsaluvaror, löner, räntor, växelkurser o.s.v.). Den ställer således stora krav på datatillgången. Vi återkommer till vilka problem detta innebär för utvärderingen i avsnittet om underlag och metod nedan.

2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 - 2006⁸

I halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet gjordes ingen kontrafaktisk analys av kompetensutvecklingsåtgärdernas effekter p.g.a. avsaknad av data.

Halvtidsutvärderingen ansåg det emellertid vara sannolikt att kompetensnivån hos de som deltagit i åtgärderna hade ökat inom de områden som utbildningsinsatserna hade riktats mot. Därmed ansågs det också sannolikt att insatserna bidragit till att uppfylla målet om en generell höjd kompetensnivå. Utifrån det faktum att deltagarna i kompetensutvecklingsåtgärder ansåg att de haft stor nytta av åtgärdsplaner för bevarande av natur- och kulturmiljövärden i betesmarker, drog halvtidsutvärderaren också slutsatsen att insatserna bidragit till att uppfylla målet att insatserna skulle bidra till att höja effekten av andra åtgärder i programmet.

Halvtidsutvärderingen ansåg vidare att kompetensutvecklingsåtgärderna inom det skogliga området hade bidragit till att miljövänliga arbetsmetoder användes i större utsträckning i skogsbruket. Däremot ansåg halvtidsutvärderingen att det var svårt att dra några slutsatser om effekten av kompetensutvecklingsåtgärder inom det s.k. K2-området (mot-

⁸ SOU, 2003.

svarande åtgärder för att stimulera utvecklingen av befintliga och nya produkter och verksamheter i det nuvarande programmet), eftersom åtgärderna kommit igång sent.

*Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006.*⁹

Slututvärderingen av Miljö och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006, fann tydliga svårigheter i att fastställa effekten av det som motsvarade kompetensutvecklingsstödet i det programmet (KULM, Grönare skog och K2). Begränsningar i tillgängliga data framfördes som ett huvudargument. En orsak till avsaknaden av data var att länsstyrelserna, som ansvarade för administrationen av kompetensutvecklingsåtgärderna, inte hade rapporterat uppgifter om vilka individer och företag som deltagit i respektive åtgärd till Jordbruksverket. I den mån sådana uppgifter fanns hos länsstyrelserna, hade de inte heller arkiverats i en sådan form att de var möjliga att använda för analysen i slututvärderingen.

*Förhandsutvärderingen av Landbygdsprogrammet 2007-2013.*¹⁰

I förhandsutvärderingen av innevarande program framhölls kompetensutvecklingsstödet som ett av få stöd inom axel 1 och 3 som faktiskt kunde motiveras av ett marknadsmisslyckande. Bedömningen gjordes uteslutande på teoretiska grunder eftersom det inte heller då fanns några empiriska uppgifter som kunde ligga till grund för en analys av åtgärdernas faktiska effekter.

Andra utvärderingar

Utöver obligatoriska utvärderingar av tidigare och innevarande landsbygdsprogram har delar av kompetensutvecklingen utvärderas separat av dem som varit ansvariga för utbildningens genomförande. Sålunda har Skogsstyrelsen genomfört en undersökning bland dem som deltagit i projektet *Skogens mångfald* (Skogsstyrelsen 2010). Slutsatsen var att deltagarna var nöjda både med upplevelsen av hur den egna kompetensen ökat till följd av rådgivningen och med utförandet av insatsen.

⁹ SLU, 2009.

¹⁰ Jordbruksdepartementet, 2006b.

Också inom Greppa Näringen¹¹ har utvärderingar gjorts. Ett av syftena med finansieringen inom Landsbygdsprogrammet till Greppa Näringen är att minska övergödningen genom rådgivning till lantbrukare. Två utvärderingar av programmets effekt på växtnäringsbalanser och utlakningsminskning av kväve har genomförts. Det senaste av dessa två utvärderingar (2010) redovisade att "Det beräknas läcka 1000 ton mindre kväve från medlemmars gårdar varje år (s. 2)". Dessa beräkningar representerar bara en uppdatering av tidigare utförda beräkningar men rapportens slutsats är att "rådgivningen har haft fortsatt effekt (s. 3)". Vid en genomgång av det tidigare arbetet hittades dock en del brister i utförandet av den första studien.

Den totala minskningen av kväveläckage genom rådgivning beräknas vara 700 ton årligen. Av dessa hänvisas 114 ton till ett ökat deltagande av Greppa Näringens medlemmar i EU:s miljöstödsprogram för insädd av fånggrödor (minskat kväveläckage). En granskning av data i rapporten visar dock att Greppa Näringens rådgivnings effekt bara är 28 ton årligen eller mindre än hälften av den rapporterade effekten (68 ton/år) på Greppa-gårdar i Skåne, Hallands och Blekinge län. Skillnaden mellan dessa är hur rapporten redovisar deltagande i stödprogram mellan Greppa-gårdar och gårdar som inte deltog i rådgivningsprogrammet.

Dataunderlag i Jordbruksverket Rapport 2008:25 (Tabell 1, s. 24) visar bland annat förändringen i areal fånggröda med miljöersättning och att ökningen i Skåne, Hallands och Blekinge län var högre på medlemsgårdar än övriga gårdar under samma tidsperiod. I Skåne län ökade arealen för Greppa gårdar med 29 procent medan ökningen bara var 23 procent för övriga (ej medlems) gårdar. Skillnaden mellan dessa betraktas som en effekt av rådgivningsinsatser inom Greppa Näringen. Om det inte fanns någon rådgivning skulle Greppa-gårdar förväntas ha samma ökningstakt som andra gårdar. I Skåne län skulle de 31 206 ha i Greppa

¹¹ Greppa Näringen är ett projekt som drivs i samarbete mellan Jordbruksverket, LRF, länsstyrelserna samt ett antal företag i lantbruksbranschen. Jordbruksverket ansvarar för projektet som finansieras med hjälp av Landsbygdsprogrammet och återförda miljöskatter. Greppa Näringen bedrivs i hela södra och mellersta Sverige. Målet med projektet är att minska utsläppet av klimatgaser, bidra till minskad övergödning och en säkrare användning av växtskyddsmedel (Projektplan för Greppa Näringen 2010-2013).

gårdar då öka med 23 procent eller till 38 383 ha utan rådgivning. Tabell 2.3 visar en sammanställning av rådgivningseffekten i de tre olika länen baserat på ökningstakten i rapporten från 2008.

Tabell 2.3: Arealer fånggrödor inom miljöersättningen för minskat kväveläckage i hela länet, för medlemmar i Greppa Näringen i Skåne, Hallands och Blekinge län, åren 2001 och 2005

Län	Rapport 2001 (ha)	Förändring (%)	Beräknad 2005 (ha)	Rapport 2005 (ha)	Skillnaden (ha)
Skåne	31 206	23	38 383	40 227	1 843
Hallands	8 862	16	10 280	11 590	1 310
Blekinge	1 325	61	2 133	1 748	0*
Total					3 153

Källa: Bearbetning av Tabell 1 Arealer fånggrödor i miljöersättningen minskat kväveläckaget i hela länet, för medlemmar i Greppa Näringen och ej medlemmar i Greppa Näringen i Skåne, Hallands och Blekinge län, åren 2001 och 2005 i Jordbruksverket Rapport 2008:25, s. 24.

** Eftersom det inte verkar troligt att färre deltog på grund av rådgivningen räknas inte denna effekt.*

Sista kolumnen i Tabell 2.3 visar effekten av rådgivningen. I de två län där en ökning av rådgivningen väntas, är det totalt 3 153 ha som beräknas ha kommit till på grund av programmet Greppa Näringen. Till rapporten *Slutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006* beräknas det minskade kväveläckage orsakat av fånggrödor och vårbearbetning vara 8,7 kg/ha för hela landet¹². Det ger en årlig minskning på de 3 153 ha som hänvisas till rådgivningseffekten av knapp 28 ton kväve.

Enligt utvärderingen av Greppa Näringen i Jordbruksverkets Rapport 2008:25 har rådgivning lett till en total minskning av kväveutlakningen med 700 ton/år (s. 6) eller 949 ton/år (Tabell 63, s. 70). För att komma fram till den senare siffran har en uträkning av effekten av rådgivning på så kallade medelvärdesgårdar använts (Tabell 62, s.69). Där beräknas

¹² Tabell 8.9, s. 214. Det gäller alla jordarter och alla produktionsområden i snitt. För de sydliga delarna av landet ligger effekten mellan 8,3 till 8,9 kg/ha.

effekten av ökad areal fånggrödor vara -0,20 kg/ha för växtodlingsgårdar, -0,12 för mjölkgårdar och -0,18 för grisgårdar för respektive gårdars totala areal. Om den högsta effekten (-0,20) används på arealen i Tabell 1 i rapporten (s.24) ger den en minskning på Greppa-gårdar i Skåne, Hallands och Blekinge län på 68 ton/år på de sammanlagda 340 541 hektaren. Det kan jämföras med de 28 ton som räknades ut ovan. Effekten som redovisas i Rapport 2008:25 är mer än dubbelt så stor som den som räknas med samma dataunderlag. Det är svårt att avgöra om samma överskattning följer med i Tabell 63 i rapporten där den totala effekten på kväveutlakningen beräknas eftersom det inte är möjligt från rapporten att se hur dessa arealer förhåller sig till Greppa-gårdarnas arealer i Tabell 3.

Beräkningarna i Rapport 2008:25 används vidare för att bedöma hur effektiv rådgivning i Greppa Näringen har varit när det gäller minskning av kväveläckage. Det är svårt att säga om övriga effekter överensstämmer utan att granska rapporten närmare.

2.4 Underlag och metod

Att besvara utvärderingsfrågorna på ett så tillförlitligt sätt som möjligt kräver tillgång till data där utvecklingen hos företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder (försöksgrupp) kan jämföras med utvecklingen hos liknande företag som inte gjort det (kontrollgrupp). Om företagen i kontroll- och försöksgrupp är identiska kan utvecklingen för företagen i kontrollgruppen betraktas som representativ för hur målvariablerna skulle ha utvecklats om kompetensutvecklingsåtgärderna inte hade existerat. Genom att jämföra utvecklingen av målvariablerna över tiden mellan företag i kontrollgruppen och företag i försöksgruppen är det således möjligt att identifiera de effekter som faktiskt har uppstått p.g.a. deltagande i kompetensutveckling.

Hos Jordbruksverket finns information om vilka som deltagit i kompetensutveckling, vilken typ av kompetensutvecklingsåtgärd de deltagit i samt när de gjort det under innevarande programperiod. Denna information saknas emellertid för tiden före 2007.¹³ Hos Jordbruksverket finns

¹³ Se SLU 2009.

också uppgifter om vilka andra stöd från Landsbygdsprogrammet som deltagarnas företag har fått, var de hör hemma, deras produktionsriktning, vilket år de fått dessa andra stöd, hur mycket de fått, investeringens totala omfattning, dess inriktning och liknande faktorer. Jordbruksverket har emellertid inga uppgifter om *målvariablernas utveckling* (d.v.s. antal deltagare som avslutat en aktivitet med uppnådda mål, förädlingsvärden, arbetsproduktivitet och sysselsättning i Figur 2.1) vare sig för företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder eller för de som inte gjort det. Uppgifter som möjliggör beräkning av förädlingsvärde, arbetsproduktivitet och sysselsättning på företagsnivå finns å andra sidan i SCB:s databaser. Dessa sträcker sig emellertid bara fram till och med år 2007.¹⁴ Det därför inte möjligt för halvtidsutvärderingen att analysera kompetensutvecklingsåtgärdernas effekt på målvariablerna genom att kombinera Jordbruksverkets uppgifter om deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder med SCB:s uppgifter om målvariabler.

Som en möjlig lösning diskuterades att utnyttja det faktum att såväl kompetensutvecklingsåtgärder som övriga stöd inom Landsbygdsprogrammet är tämligen oförändrade jämfört med i det tidigare Miljö- och landsbygdsprogrammet. Uppgifter om deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder skulle kunna fås genom att via enkätförfarande fråga olika landsbygdsföretag om de deltagit i sådana åtgärder inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet, vilket år de gjort det samt vilka åtgärder det gäller. Att fråga samtliga landsbygdsföretag skulle emellertid vara kostsamt och mycket tidskrävande. Ett lämpligt urval behöver således göras. Detta förutsätter att det är någorlunda enkelt att hitta en kontrollgrupp. Så är fallet om man begränsar den kontrafaktiska analysen till att gälla deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder som påverkar effekterna av investerings- och förädlingsstöden (se kapitel 5 och 6 för en beskrivning av hur urvalet av företag till försöks- och kontrollgrupp går till). Vad gäller startstödet i axel 1 och samtliga stöd i axel 2 och 3 är det av olika anledningar svårt att överhuvudtaget identifiera en kontrollgrupp (se närmare under respektive stöd). Således planerades att fråga de företag som valts ut för analysen av investerings- och föräd-

¹⁴ Uppgifter för år 2008 beräknas föreligga under hösten 2010 (muntlig kommunikation med SCB).

lingsstödetts effekter om de deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder syftande till företagsutveckling under perioden 2000 – 2006. Planen fick emellertid överges p.g.a. att det inledande arbetet med att göra urvalet till försöks- och kontrollgrupp, som av sekretesskäl utförts av SCB, visade sig vara mer tidskrävande än förutsetts.

Det kan således konstateras att avsaknaden av data innebär att halvtidsutvärderingen inte har någon möjlighet att besvara den första utvärderingsfrågan för åtgärd 111 – *Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av innovativa metoder förbättrat arbetskraftens produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?* – eller fråga 3 under åtgärd 114 – *Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?*. Detta får även effekter på utvärderarens förmåga att besvara andra delar av utvärderingsfrågorna, se nedan.

Frågan om hur kompetensutveckling bidragit till *en mer hållbar markförvaltning* (utvärderingsfråga 2, åtgärdskod 111) och hur det bidragit till att förbättra *förvaltning av naturresurser* (utvärderingsfråga 1, åtgärdskod 114) operationaliseras genom att undersöka hur de som deltagit i kompetensutvecklingen söker ersättningar inom axel 2. För att utvärdera kompetensutvecklingens effekt på hållbar markförvaltning, inbegripet ett hållbart utnyttjande av naturresurserna undersöks beteendet hos de som genomgått kompetensutveckling inom målområdena "Ett rikt odlingslandskap", "Ingen övergödning" och "Ekologiska produktionsformer". Uppgifter om deltagare i kompetensutveckling per målområde och aktivitetstyp hämtas från Jordbruksverkets databas Kompis. Uppgifter om miljöersättningarna har hämtats från det s.k. LB-systemet på Jordbruksverket och uppgifter om kontroller har hämtats från det s.k. Kontroll-systemet. De olika aktiviteterna är fält-/gårdsvandring, informationsmöte, kurs, rådgivning och studieresa. I utvärderingen analyseras bara uppgifter om kurs, rådgivning och studieresa eftersom det inte är obligatoriskt att registrera personnummer för fält-/gårdsvandringar och informationsmöten. Beteendet hos de som deltagit i kompetensutveckling 2007 och/eller 2008 jämförs med de som inte har gjort det genom följande analyser:

- Korrelationsanalys mellan deltagande i kompetensutveckling inom målområdet "Ett rikt odlingslandskap" och anmärkning för igenväxning av betesmarker och slåtterängar 2009. Analysen görs enbart för de företag som tagits ut för kontroll.
- Korrelationsanalys mellan deltagande i kompetensutveckling inom målområdet "Ett rikt odlingslandskap" och anmärkning för skötselavvikelse av betesmarker och slåtterängar 2009. Analysen görs enbart för de företag som tagits ut för kontroll.
- Korrelationsanalys mellan deltagande i kompetensutveckling inom målområdet "Ingen övergödning" och företag som erhållit miljöersättning för skyddszoner och/eller för minskat kväveläckage 2007 och 2009.
- Bland deltagare i Greppa Näringen som också finns med i databasen över erhållna miljöersättningar: Korrelationsanalys mellan om företagen erhållit miljöersättning för skyddszoner och/eller för minskat kväveläckage, hur länge de varit med i Greppa Näringen, samt hur många rådgivningstillfällen de fått inom Greppa Näringen.
- Korrelationsanalys mellan deltagande i Greppa Näringen och företag som erhållit miljöersättning för skyddszoner och/eller för minskat kväveläckage 2007 och 2009.
- Korrelationsanalys mellan deltagande i kompetensutvecklingen inom målområdet "Ekologiska produktionsformer" och företag som erhållit miljöersättning för ekologiska produktionsformer 2007 och 2009.

Analyserna görs under antagande av att de som erhållit miljöersättning inom axel 2 har åtagit sig att fullfölja åtgärder som leder till en mer hållbar förvaltning av marken och ett mer hållbart nyttjande av naturresurserna. En korrelationsanalys utvärderar graden av linjärt samband mellan två variabler. Korrelationskoefficienten kan ligga mellan -1 och 0, för negativ korrelation, och mellan 0 och 1 för positiv korrelation. Ju

närmare absolutvärdet av 1 koefficienten ligger, desto starkare är graden av linjärt samband mellan variablerna. Det är dock viktigt att tolka en korrelationsanalys i ljuset av att andra faktorer som kan påverka variabeln av intresse (i detta fall huruvida lantbrukaren sökt miljöersättning) inte beaktats. Dessa skulle kunna överdriva förhållandet mellan de två undersökta variablerna.

Trots att kompetensutvecklingen kan ha lett till beteendeförändringar på företaget kan man inte alltid upptäcka detta genom att matcha deltagande i kompetensutvecklingsaktiviteter mot sökta miljöersättningar eller kontrollresultat. Det kan bl.a. bero på begränsningar i det underlagsdata som används i korrelationsanalyserna. För vissa (oftast stora) lantbruksföretag är miljöersättningen inte kopplad till personnummer utan till organisationsnummer. I dessa fall går det inte att matcha deltagande i kompetensutvecklingsaktiviteter mot sökta miljöersättningar. En annan begränsning är att de som deltar i kompetensutvecklingen inte alltid *kan* söka miljöersättning, de kan t.ex. vara make, maka, syskon, barn eller anställda till lantbrukaren/företagaren. Som tidigare nämnts fanns liknande kompetensutvecklingsåtgärder under den förra programperioden.¹⁵ Uppgifter om vilka som deltagit i dessa saknas dock vilket gör att effekten av en tidigare genomgången utbildning inte blir synlig. Om en stor andel gått en kurs som lett till att de erhållit miljöersättning redan under föregående period kan det resultera i att sambandet mellan deltagande i kompetensutveckling under innevarande period och erhållen miljöersättning blir negativt. Ett annat problem vid tolkningen av analyserna är att tidsspannet är kort. Man skulle t.ex. behöva kännedom om i vilken ordning olika skeenden har ägt rum, tidpunkt för rådgivning i förhållande till tidpunkt för ansökan om miljöersättning för att kunna förklara resultaten med större säkerhet. Av dessa skäl bör resultaten från analyserna tolkas med viss försiktighet.

Ett annat sätt att utvärdera effekten av kompetensutveckling på beteendet inom axel 2, t.ex. lantbrukarnas benägenhet att söka miljöersättningar, är att använda en logistisk regression med vilken man kan skatta hur kompetensutveckling påverkar sannolikheten att söka ersättning. Det

¹⁵ Se SLU, 2009.

gör att man kan kontrollera för andra faktorer som kan påverka den undersökta variabeln men kräver samtidigt tillgång till mer detaljerade data så att man kan kontrollera just för andra aspekter. Sådana aspekter kan vara typ av mark, gårdens storlek, lantbrukarens utbildning, produktionsinriktning, geografisk placering, etc. Inför slututvärderingen av programmet bör det undersökas i närmare detalj om en sådan databas kan utformas genom matchning av olika register vid t.ex. SCB och Jordbruksverket. En sådan metod skulle sannolikt ge ökade möjligheter att förklara orsakssamband men är också tidskrävande, kostsam och kan stöta på sekretessproblem.

Förbättring av *produktionsmetoder* och *kvalitetsstandarder* i fråga 1 (åtgärdskod 114) är förutsättningar för att jordbrukets konkurrenskraft ska öka. Sålunda var avsikten att anse att dessa aspekter tas tillvara när utvärderingsfråga 3 (åtgärdskod 114) analyseras och besvaras, men på grund av problemen att besvara denna fråga kan inte heller en analys av produktionsmetoder och kvalitetsstandarder göras.

En förbättring av *arbetsmiljön* i fråga 1 (åtgärdskod 114) är en komplex fråga. Det torde finnas en logisk koppling mellan arbetsmiljö och en mer hållbar förvaltning av naturresurserna, eftersom detta bör leda till mindre användning av bekämpningsmedel och de risker som följer med detta. Sålunda anses frågan om arbetsmiljö besvaras i och med att dessa andra frågor utreds.

Förbättring av den *mänskliga potentialen* i fråga 2 (åtgärdskod 114) anses vara en effekt av att andra mål med kompetensutvecklingen har uppnåtts, t.ex. hållbart förvaltning av naturresurserna och jordbrukets konkurrenskraft. Därför besvaras frågan i samband med att hållbar förvaltning av naturresurserna analyseras.

2.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Samband mellan kompetensutvecklingen och viljan att söka miljöersättning inom målområdet Ett rikt odlingslandskap

Utvärderingen görs genom att analysera sambandet mellan deltagare i kurs, rådgivning och/eller de som fått en åtagandeplan 2007-2008 inom miljömålsområdet "Ett rikt odlingslandskap" och resultat från kontroll-

besök 2009, d.v.s. eventuell anmärkning för igenväxning och/eller skötselavvikelse¹⁶. Mellan dessa tidpunkter bör tillräckligt med tid ha förflutit för att eventuell ny kunskap inhämtad vid kurser eller genom rådgivning om skötsel av natur- och kulturvärden i odlingslandskapet ska ha hunnit omsättas i praktiken. Man kan anta att kompetensutvecklingen har gett önskad effekt om s.k. igenväxningsvegetation har tagits bort i betesmarkerna.

En korrelationsanalys mellan ovanstående variabler (tabell 2.4) visar dock att endast ett fåtal samband är statistiskt säkerställda, och att i de fall sambanden är säkerställda är koefficienterna att betrakta som små och obetydliga. Att ange ett gränsvärde för när en korrelation skulle anses som betydande innebär alltid en godtycklig bedömning, men en försiktig hållning torde i alla fall kräva en koefficient på minst 0,2.

Tabell 2.4: Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet "Ett rikt odlingslandskap" och anmärkning för igenväxning och skötselavvikelse bland kontrollerade företag 2009. Dessa företag hade ett giltigt åtagande för skötsel av betesmarker och slätterängar 2008 (inkluderar både gamla och nya åtaganden). P-värden inom parantes.

	Igenväxning	Skötselavvikelse
Kurs	-0,000 (0,979)	-0,026 (0,160)
Rådgivning	0,041 (0,028)	0,003 (0,863)
Åtagandeplan	0,160 (0,000)	0,117 (0,000)

Källa: Kompis och SJVs databas över stödmottagare, egen bearbetning.

Om korrelationsanalysen istället hade resulterat i ett signifikant negativt samband skulle det ha styrkt tesen att kompetensutveckling ger önskade beteendeförändringar. Resultatet av dessa analyser kan tolkas som att

¹⁶ Anmärkning för igenväxning vid en kontroll innebär att det växer för mycket träd och/eller buskar i marken för att den ska uppfylla kraven enligt stödreglerna. Med skötselavvikelse menas att marken är helt ohävdad eller för svagt hävdad enligt stödreglerna.

kompetensutvecklingen inom detta målområde inte ger några nämnvärda effekter på skötseln av betesmarker och slätterängar bland de kontrollerade företagen. Trots avsaknad av signifikanta samband så bör det givetvis inte uteslutas att kompetensutvecklingen på andra sätt har bidragit till beteendeförändringar som i sin tur bidragit till att uppfylla målen för "Ett rikt odlingslandskap". Det finns en rad olika skäl till att resultatet bör tolkas med försiktighet, bl.a. att de som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder i det förra programmet är osynliga i ovanstående analys.

Samband mellan kompetensutvecklingen och viljan att söka miljöersättning inom miljömålsområdet Ingen övergödning

Kunskap som inhämtats genom deltagande i kompetensutveckling, t.ex. om hur man på gårdsnivå minskar sina växtnäringsförluster, ska i bästa fall leda till ett ändrat beteende. Om lantbrukaren t.ex. anlägger skyddszoner som ett resultat av kompetensutvecklingen är det troligt att han eller hon också söker miljöersättning för "Skyddszoner mot vattendrag". Beteendeförändringen borde alltså synas i form av ökad anslutning till miljöersättningarna. Utvärderingen har tagit fasta på detta och analyserar sambandet mellan deltagare i kurs/rådgivning/studieresa 2007-2008 inom målområdet "Ingen övergödning" och anslutningen till miljöersättningen för skyddszoner och/eller minskat kväveläckage 2007 och 2009.¹⁷

Om den önskade beteendeförändringen har kommit till stånd så bör korrelationsanalysen uppvisa ett signifikant positivt samband mellan deltagande i kompetensutveckling och anslutning till miljöersättningen. Nedanstående analys, se tabell 2.5, visar dock att det endast finns svaga positiva samband men i några fall signifikanta negativa samband. Det negativa sambandet innebär att de som deltagit i kompetensutvecklingsaktiviteter erhåller miljöersättning i mindre utsträckning än de som inte deltagit. Det går precis på tvären mot den önskade effekten där kompetensutvecklingen ska bidra till ökad anslutning till miljöersättningarna som i sin tur är ett verktyg för att uppnå miljömålen. De signifikant negativa

¹⁷ Båda gamla och nya åtaganden har tagits med.

sambanden uppvisas för deltagande i kurs och rådgivning och erhållen miljöersättning för minskat kväveläckage år 2007. Även för år 2009 finns ett signifikant negativt samband mellan deltagande i kurs och rådgivning och erhållen ersättning. Det är dock svagare än för år 2007.

Tabell 2.5: Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet "Ingen övergödning" och företag som erhållit miljöersättning för skydds zoner och minskat kväveläckage 2007 och 2009.¹⁸ Dessa inkluderar både åtaganden från det förra programmet och åtaganden i det nuvarande programmet. P-värden inom parantes.

	Med i Greppa	Deltar i kurs	Deltar i rådgivning	Deltar i studieresa	Två kurs-tillfällen	Två rådgivnings-tillfällen	Två studie-esor
Skydds zon 2007	0,033 (0,001)	-0,078 (0,000)	0,012 (0,238)	-0,026 (0,011)	-0,024 (0,015)	0,004 (0,656)	-0,012 (0,244)
Skydds zon 2009	-0,004 (0,656)	-0,036 (0,000)	-0,018 (0,069)	-0,025 (0,012)	-0,017 (0,088)	0,007 (0,474)	-0,013 (0,209)
Läckage 2007	-0,433 (0,000)	-0,441 (0,000)	-0,482 (0,000)	-0,126 (0,000)	-0,094 (0,001)	-0,0882 (0,000)	-0,034 (0,001)
Läckage 2009	-0,218 (0,000)	-0,205 (0,000)	-0,242 (0,000)	-0,058 (0,000)	-0,044 (0,000)	-0,048 (0,000)	-0,008 (0,444)

Källa: Kompis och SJVs databaser över stödmottagare, egen bearbetning

¹⁸ I de områden där man kan söka ersättning för minskade växtnäring förluster.

Det finns flera skäl till att inte övertolka resultaten från dessa analyser; de missar bl.a. effekten av att många kan ha deltagit i kompetensutveckling under den förra programperioden. Att man redan har deltagit i kompetensutveckling utan att det syns kan t.o.m. vara en bidragande förklaring till att det uppstår negativa samband.

Analyserna har också delats upp så att de som deltagit i kurs, rådgivning eller studieresa mer än en gång har studerats för sig. Resultatet från analysen visar att det negativa sambandet mellan kompetensutveckling och erhållen ersättning minskar för de som deltagit i samma aktivitet mer än en gång. Koefficienterna är nu mindre och att betrakta som obetydlig.

Kompetensutveckling inom ramen för Greppa Näringen

Den kompetensutveckling som bedrivs inom ramen för Greppa näringen har särskiljts i en egen analys. Här beaktas både antal rådgivningstillfällen och hur länge man har deltagit i "Greppa näringens" aktiviteter, se tabell 2.6. Inte heller här uppvisar resultatet något signifikant samband mellan kompetensutveckling och erhållen miljöersättning, varken för skyddszoner eller minskat kväveläckage.

Tabell 2.6. Korrelationer mellan antal rådgivningstillfällen inom Greppa Näringen, tid sedan första rådgivningstillfälle inom Greppa Näringen och företag som erhållit miljöersättning för skyddszoner och minskat kväveläckage 2007 och 2009. P-värden inom parantes.

	Antal	Tid sedan första rådgivning
Skyddszon 07	0,030 (0,070)	0,101 (0,000)
Skyddszon 09	-0,004 (0,799)	-0,020 (0,227)
Näringsläckage 07	-0,016 (0,318)	0,247 (0,000)
Näringsläckage 09	0,020 (0,217)	0,107 (0,000)

Källa: Greppa Näringens register och SJVs register över stödmottagare, egen bearbetning.

En analys har också gjorts för deltagare i Greppa Näringen och erhållen miljöersättning för miljöskyddsåtgärder, se tabell 2.7. Dessa korrelationsanalyser uppvisar negativa samband som kan tolkas som att de som deltar i Greppa Näringen är benägna att söka och få ersättning för miljöskyddsåtgärder i lägre utsträckning än de som inte deltar i Greppa Näringen. Även här är resultatet förvånande eftersom sambandet kan förväntas fungera på motsatt sätt, särskilt som många av åtgärderna inom denna ersättningsform liknar den rådgivning som bedrivs inom Greppa Näringen. Det gäller dock att vara försiktig när man drar slutsatser eftersom det finns flera faktorer som påverkar resultatet men som inte har kunnat beaktas i dessa analyser.

Tabell 2.7: Korrelationer mellan deltagare i Greppa Näringen och företag som erhållit miljöersättning för miljöskyddsåtgärder 2007 och 2009. Dessa inkluderar både åtaganden från det förra programmet och åtaganden i det nuvarande programmet. P-värden inom parantes.

	Deltagande i Greppa Näringen
Miljöersättning 07	-0,322 (0,000)
Miljöersättning 09	-0,372 (0,000)

Källa: Kompis och jordbruksverkets register över stödmottagare, egen bearbetning.

Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet Ekologiska produktionsformer

Utvärderingen görs genom att analysera sambandet mellan deltagare i kurs/rådgivning 2007-2008 inom målområdet "Ekologiska produktionsformer" och anslutningen till miljöersättningen för ekologiska produktionsformer 2007 och 2009.¹⁹

Målet med kompetensutvecklingen är bl.a. att bidra till ett hållbart nyttjande av naturresurser. Framgångsrik kompetensutveckling på detta område bör visa sig t.ex. i form av ökad anslutning till miljöersättning-

¹⁹ Båda gamla och nya åtaganden har tagits med.

arna för ekologisk produktion. Korrelationsanalysen bör då uppvisa ett signifikant positivt samband mellan deltagande i rådgivning, kurs och/eller studieresa och anslutning till den nämnda miljöersättningen. Korrelationsanalysen för rådgivning och erhållen ersättning uppvisar dock ett signifikant negativa samband, se tabell 2.8. Det innebär att de som deltar i rådgivning inom detta målområde erhåller miljöersättning för ekologisk produktion i lägre grad än de som inte deltar.

Tabell 2.8: Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet "Ekologiska produktionsformer" och företaget som erhållit miljöersättning för ekologisk produktion 2007 och 2009. Dessa inkluderar både åtaganden från det förra programmet och åtaganden i det nuvarande programmet. P-värden inom parantes.

	Rådgivning	Kurs	Studieresa
Ekostöd 07	-0,470 (0,000)	-0,069 (0,000)	-0,075 (0,000)
Ekostöd 09	-0,265 (0,000)	0,029 (0,000)	-0,034 (0,000)

Källa: Kompis och SJVs databaser över stödmottagare, egen bearbetning

Resultatet av dessa analyser kan tolkas som att kompetensutvecklingen ger negativa effekter på lantbrukarnas intresse för att söka miljöersättning för ekologiska produktionsformer. Det finns dock goda skäl att tolka resultatet med viss försiktighet, särskilt som lantbrukare som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder i det förra programmet är osynliga i ovanstående analyser. Jordbruksverket började registrera deltagarnas personnummer först 2007. En hypotes är att de negativa sambanden beror på att många av de som, enligt ovanstående analyser, inte deltog i kompetensutveckling 2007 och/eller 2008 dessförinnan har deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder.

Analyser inom olika produktionstyper

De analyser som redovisats bygger på ett samlat material där samtliga produktionsinriktningar aggregerats i ett och samma material. För att undersöka om kompetensutvecklingen påverkar olika typer av företag på olika sätt, och att resultaten därför "tar ut" varandra vid en aggrege-

rad analys, gjordes separata analyser på följande huvudsakliga produktionstyper:

- Spannmålsföretag
- Övriga växtodlingsföretag
- Företag med mjölkkor
- Företag med köttdjur (endast nötkreatur)
- Företag med får och getter
- Företag med svin
- Företag med fjäderfä
- Företag med blandade husdjur
- Företag med blandat jordbruk
- Småbruk

Samtliga resultattabeller återfinns i appendixet till detta kapitel. Generellt sett ledde de nya analyserna till samma slutsatser som de som presenterats tidigare. För företag med får och getter, svin eller blandat jordbruk skiljde dock resultaten ut sig när det gäller deltagande i Greppa Näringen. Resultaten för dessa företag tyder på att antal rådgivningstillfällen och tid sedan första rådgivningen inom Greppa Näringen har en stark positiv korrelation med lantbrukarnas benägenhet att söka ersättning för minskade näringsläckage. Detta tyder på att mer djuplodande och omfattande kompetensutveckling har större effekt lantbrukarnas beteende.

Fråga 1, åtgärdskod 111: Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av kunskap och innovativa metoder förbättrat arbetskraftens produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?

Frågan anses ej kunna besvaras på grund av otillräcklig tillgång på data, se ovan.

Fråga 2, åtgärdskod 111: Hur har utbildningsåtgärder bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna?

Av korrelationsanalyserna ovan att döma är det generella intrycket att kompetensutvecklingen inte bidragit till att utbildningen skulle leda till

färre anmärkningar för igenväxning eller skötselavvikelse. Inte heller tycks kompetensutvecklingen generellt sett leda till beteendeförändringar i termer av att vilja söka olika miljöersättningar. Tvärtom, de starkare korrelationskoefficienterna tyder på att kompetensutvecklingen snarare har en negativ effekt. En analys på produktionstypsnivå visar emellertid att Greppa Näringen tycks ha positiva effekter på viljan att söka ersättning för minskade näringsläckage, vilket tyder på att just Greppa Näringen kan leda till en mer hållbar markförvaltning. Vi har tidigare påtalat aspekter som kan påverka resultaten, men givet detta tyder analyserna på att utbildningsåtgärderna inte har bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna, Greppa Näringen undantaget när det gäller gårdar med får och getter, svin eller blandade jordbruksföretag.

Fråga 3, åtgärdskod 111: Hur överensstämmer yrkesutbildningarna med behoven och andra åtgärder inom programmet?

Som beskrivits ovan kan denna fråga beaktas genom att undersöka hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna påverkar företagets tillväxt, förädlingsvärde och sysselsättning, samt delaktigheten i axel 2. När det gäller påverkan på tillväxt, förädlingsvärden och sysselsättning kan vi av skäl som tidigare redovisats inte uttala oss. När det gäller delaktigheten i axel 2 så ser vi av korrelationsanalyserna att kompetensutvecklingen generellt sett inte har de önskade effekterna, men att resultaten tyder på att Greppa Näringen har en positiv inverkan på tre typer av produktionsinriktningar (Får och getter, svin och blandade jordbruksföretag). Liksom vi tidigare påtalat finns dock ett antal aspekter som kan ha påverkat dessa resultat och slutsatserna bör tolkas i ljuset av detta.

Fråga 1, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning förbättrat jordbruks- och skogsbruksföretagens ledning och ekonomiska resultat? Exemplifiera utifrån

- Produktionsmetoder
- Kvalitetsstandarder
- Arbetsmiljöförhållanden
- Förvaltning av naturresurser

Del 1 och 2 av frågan, att exemplifiera utifrån produktionsmetoder och kvalitetsstandarder anser utvärderaren inte sig kunna besvara på grund av brister i datatillgång, se ovan.

Korrelationsanalyserna ovan ger vid handen att utbildningsinsatserna inte har bidragit till en mer hållbar förvaltning av naturresurser. Därmed kan inte heller sägas att åtgärden skulle ha bidragit till möjligheter att minska användningen av t.ex. bekämpningsmedel i jordbruket, vilket är en indikator på att arbetsmiljön inte har förbättrats.

Fråga 2, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket?

En förbättring av den mänskliga potentialen anses kunna mätas via hur andra mål med kompetensutvecklingen har uppnåtts, t.ex. om naturresurserna förvaltas på ett mer hållbart sätt. Då utvärderaren inte kunnat belägga att så är fallet generellt sett kan inte heller slutsatsen dras att kompetensutvecklingen bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket. De disaggregerade analyserna på produktionsnivå tyder emellertid på att kompetensutveckling i form av Greppa Näringen kan ha effekt åtminstone när det gäller vissa typer av företag och ersättningar. Det bör dock noteras att vi på grund av brister i tillgång till data inte har kunnat utvärdera huruvida kompetensutvecklingen bidragit till positiva effekter på aspekter som jordbrukets arbetsproduktivitet, konkurrenskraft etc. vilket naturligtvis också hade kunnat indikera att den mänskliga potentialen inom jordbruket förbättrats.

Fråga 3, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Utvärderaren anser sig inte kunna besvara frågan på grund av brister i tillgång på data, se ovan.

2.6 Slutsatser angående stödets effekter

Av de genomförda analyserna dras slutsatsen att kompetensutvecklingsstödet generellt sett måste anses ha haft begränsad betydelse för att nå upp till målen med stödet. Det bör dock observeras att vissa mål inte kunnat utvärderas och att de analyser som gjorts kan ha påverkats av brister i data.

2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Inom den pågående programperioden föreslås inga ändringar av kompetensutvecklingsstödet.

På längre sikt

Kompetensutvecklingen skulle sannolikt få mer genomgripande konsekvenser om utbildningarna var längre och mer djuplodande. Analyserna visar att antal rådgivningstillfällen och tid sedan första rådgivningstillfälle inom Greppa Näringen åtminstone har haft effekter på viljan att söka ersättning för minskade näringsläckage för vissa typer av företag. Detta indikerar att mer omfattande utbildningsinsatser som pågår under längre tid skulle kunna bidra till mer omfattande beteendeförändringar. På längre sikt, inför nästa programperiod, föreslås därför att kompetensutvecklingen omorganiseras till att lämnas till mer omfattande utbildningsinsatser.

2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Effektindikatorerna i sin nuvarande form kan inte användas för att bevara utvärderingsfrågor som har med kompetensutvecklingsinsatsernas påverkan på t.ex. hållbar markförvaltning. Indikatorerna måste därför utvecklas till att mäta även sådana aspekter.

Referenser

EU kommissionen, 2006. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.

European Commission, 2009. Guidelines on the Mid-term evaluation of the rural development programmes. European Evaluation Network for Rural Development, European Communities.

Greppa Näringen, 2010. Resultat av upprepade växtnäringsbalanser, beräknad utlakningsminskning av kväve samt miljömålsavstämningar gjorda vid rådgivningsbesök i Greppa Näringen under perioden 2001-2008. Greppa Näringen.

Jordbruksdepartementet, 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.

Jordbruksdepartementet, 2009a. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

Jordbruksverket, 2008. Vaxtnäringsbalanser och kväveutlakning på gårdar i Greppa Näringen åren 2000 – 2006. Rapport 2008:25, Jordbruksverket, Jönköping

Projektplan för Greppa Näringen 2010-2013. 2010-04-12. Alnarp.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU, 2003:105. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Fritzes, Stockholm.

Stiglitz J, 2000. Economics of the Public Sector (3rd ed.). WW Norton and Company, London.

3

Åtgärd 112 – Startstöd för unga lantbrukare

3.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till nyetablering av företag inom jordbrukssektorn betalas ut enligt artikel 22 i rådets förordning (EG) 1698/2005 samt artikel 13 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund²⁰

Startstödet syftar till att främja en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring med goda utvecklingsmöjligheter. Stödets *övergripande* mål är att bidra till att arbetsproduktiviteten ökar 405 kr per helårsarbetskraft, att nettoförädlingsvärdet ökar 60 Mkr samt att antalet årsverken ökar med 130. Det *specifika* mål är att öka bruttoförelägningsvärdet i företagen med 15 Mkr per år, samt att 160 företag ska startas årligen. Det *operativa* målet är att 160 personer per år ska ha fått stödet samt att totala investeringsvolymen per år ska vara 320 Mkr.

Startstödet i dess nuvarande form är i allt väsentligt samma stöd som fanns under förra programperioden.

Med startstödet vill man bidra till en hållbar utveckling av landsbygden genom att främja unga personer som för första gången vill starta ett jordbruksföretag, inklusive trädgårds- och renskötsel-företag. Ett centralt antagande bakom startstödet är att brist på tillgång till kapital är ett större hinder för etablering av nya företag än för utveckling av befintliga företag. Stödet är tänkt att fungera som en trygghet för den unga företagarens inkomst under etableringsfasen. Genom att stödja nyetablering av jordbruksföretag vill man t.ex. både bidra till en tidigareläggning av nyetableringen, uppmuntra personer som annars inte skulle ha startat en

²⁰ Beskrivningen av bakgrund och villkor är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 - 2013 (Jordbrukdepartementet 2007)

jordbruksverksamhet att göra så samt bidra till att främja generationsskiften.

Villkor för startstödet

Startstöd kan beviljas med högst 250 000 kr. Stödet betalas ut i form av en startpremie till unga personer som för första gången står som ägare till ett jordbruksföretag. För att komma i fråga krävs att företaget utifrån affärsplanen bedöms ha förutsättningar för att bli långsiktigt lönsamt samt att det kan bidra till en hållbart konkurrenskraftig jordbrukssektor. Utbetalningen sker först när företagaren kan anses som etablerad men samtidigt är ett uttalat mål att stödet ska beviljas i ett så tidigt skede som möjligt.

Den som söker stödet måste vara under 40 år, äga företaget, ansvara för driften av företaget, vara aktiv inom företaget samt ha relevant yrkeserfarenhet. Det senare kravet motsvarar kunskap som förvärfvas vid grundutbildning vid lantbruksskola, naturbruksgymnasium och liknande, samt yrkeskunskap om företagande inom jordbruk respektive renskötsel.

Budget och utfall

Budgeten för hela programperioden 2007 – 2013 ligger på 280 Mkr (Jordbruksverkets årsredovisning 2009). Tabell 3.1 visar beviljade stöd under 2007 – 2009, besluten i procent av budget samt köns- och åldersfördelning på stödmottagarna. Som framgår av tabellen har startstödet en god måluppfyllnad när det gäller beviljade mätt i procent av den totala budgeten; hittills har 56,7% av den totala budgeten förbrukats.

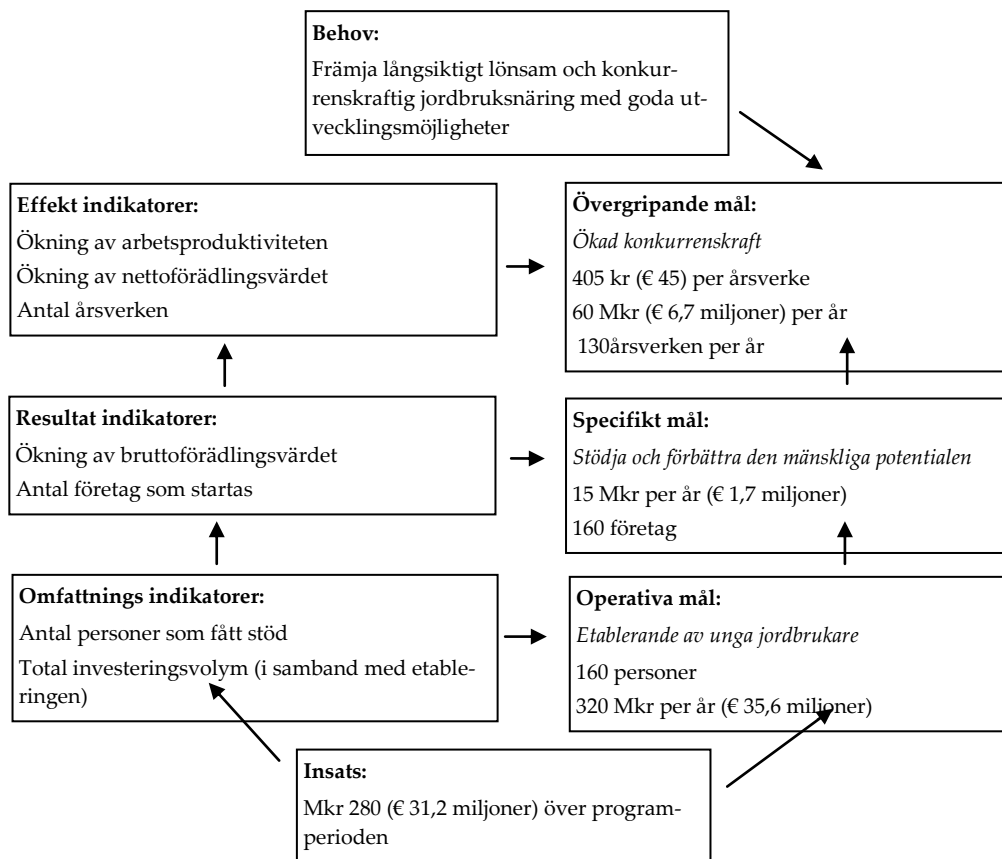
Tabell 3.1: Beviljade startstöd 2007 - 2009

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	41 200	63 025	54 550
Beviljade stöd i procent av hela budgeten	14,7 %	22,5 %	19,5 %
Medelstorlek på stöd, SEK (standardavvikelse)	196 390 (47770)	202 232 (48340)	206 788 (47897)
Stöd i förhållande till total investering (standardavvikelse)	0.904 (0,165)	0.881 (0,184)	0,887 (0,174)
Andel kvinnor som beviljats stöd	23 %	30 %	28 %
Kvinnornas investeringsbelopp i förhållande till männen	99,3 %	100,4 %	99,5 %
Kvinnornas stödbelopp i förhållande till männens	95,5 %	98,0 %	97,0 %
Kvinnornas stödandel i förhållande till männens	96,7 %	98,6 %	98,8 %

Källa: LB, Jordbruksverket(2010a), egen bearbetning

Interventionslogik och indikatorer

Figur 3.1 visar interventionslogiken som ligger till grund för startstödet. Det behov som startstödet söker uppfylla är att främja en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring med goda utvecklingsmöjligheter. Implicit bygger interventionslogiken på antagandet att en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring inte kan uppstå, eller i varje fall inte uppstå i tillräcklig omfattning utan stöd. Ökad konkurrenskraft mäts genom förändringar i ekonomisk tillväxt och arbetsproduktivitet hos de stödda företagen. Interventionslogiken förutsätter vidare att ökad konkurrenskraft kan uppstå genom att förbättra den mänskliga potentialen, vilket är en rimlig förutsättning. Detta mäts genom utvecklingen av bruttoförelingsvärdet hos de stödda företagen, samt antal företag som startas. Att förbättra den mänskliga potentialen i jordbruket förutsätts i interventionslogiken kunna göras genom att unga personer etablerar sig som jordbrukare. För att antagandet ska vara relevant förutsätts således att yngre jordbrukare kan erhålla högre bruttoförelingsvärden än äldre. Det operativa målet är att stödja etableringen av 160 företag per år samt att den totala investeringsvolymen ska vara 320 Mkr per år. För att det operativa målet ska vara relevant i förhållande till det specifika och övergripande målen krävs att dessa företag inte skulle ha etablerat sig som jordbrukare utan startstödet.



Figur 3.1. Interventionslogik för startstödet. Källa: EU kommissionen och Jordbruksdepartementet (2007).

En analys av interventionslogiken ger vid handen att den bygger på två centrala antaganden. För det första att det finns ett marknadsmisslyckande, så till vida att *unga lantbrukare har svårare än äldre att erhålla kapital för sina investeringar*.

Detta i sin tur bygger på ett antagande om att de unga företagen skulle ha ett otillfredsställt behov av kapital till att börja med. I och med att

gårdspriser inte bara kan antas spegla den potentiella lönsamheten i ett jordbruksföretag, utan även andra attribut såsom ett attraktivt bostadsläge, är det rimligt att anta att investeringskostnaden är högre än vad jordbruksverksamheten förmår att avkasta. En annan faktor som kan driva upp priserna på jordbruksfastigheter är gårdsstödet, som ges till brukarna förutsatt att marken hävdas. Å andra sidan överläts ofta jordbruksfastigheter via generationsväxlingar till lägre priser än marknadspriser, vilket skulle tala emot att kapitalbehovet hos unga lantbrukare är otillfredsställt.

Anledningar till att nyetablerade företag skulle ha svårare att anskaffa kapital kan handla om asymmetrisk information (Stiglitz 2000; Landström 2003). Kreditgivaren har sämre kunskaper om hur livskraftigt kredittagarens företag är samt om kredittagarens intentioner att fullgöra sina åtagande gentemot kreditgivaren. Vidare har unga företag inte alltid god kännedom om vilka finansieringsalternativ som finns. Båda dessa argument skulle kunna göra att unga företag upplever sig hindrade att erhålla kapital i tillräcklig utsträckning.

Huruvida detta problem är något som berättigar offentliga interventioner är dock inte självklart. Problemet kan lösas av parterna själva genom att företagen tar fram bättre informationsunderlag om sin verksamhet, samt sätter sig in i vilka finansieringsalternativ som finns.

Vidare är sannolikt problemet med asymmetrisk information inte unikt för nyetablerade företag i just jordbrukssektorn. Om problemet finns, återfinns det sannolikt även i andra sektorer. Om inte företag i dessa sektorer får motsvarande stöd vid nyetablering kan startstödet leda till snedvridningar genom att investeringar lockas till just jordbrukssektorn. Om jordbrukssektorn avkastar mindre än vad investerarna hade fått i andra sektorer leder startstödet till en kostnad för samhället i form av utebliven vinst.

Viktigt att påpeka i detta sammanhang är att också startstödet i sig självt kan vara en faktor som driver upp priserna, särskilt om mängden jordbruksmark kan betraktas som given. Förutsättningen för att startstödet

inte skulle påverka priserna på jordbruksmark är att utbudet av jordbruksmark är helt elastisk vid ett givet pris. Detta är knappast ett rimligt antagande, då det innebär att all jordbruksmark skulle läggas ner om ingen var beredd att ta över den vid det givna priset. Om däremot utbudet är helt oelastiskt, dvs. givet, leder startstödet endast till en inkomstöverföring till dem som säljer jordbruksmark. Verkligheten hamnar sannolikt någonstans mellan dessa två ytterligheter. Stödet kan då antas ha en viss effekt på både kvantitet av utbudet av jordbruksmark och på dess pris. Ju mer oelastisk utbudskurvan är desto mer innebär stödet i praktiken enbart en inkomstöverföring till dem som säljer jordbruksmark.

För det andra bygger interventionsgrunden på att en ökning av unga jordbrukare skulle leda till *en förbättring av kunskapsläget och den mänskliga potentialen i jordbruket*, vilket i sin tur förväntas leda till ökad konkurrenskraft. Kopplingen mellan den ökade konkurrenskraften och kunskapsläget samt den mänskliga potentialen är logiskt. Däremot finns inget som säger att en ökning av yngre lantbrukare i sig skulle leda till en förbättring av kunskapsläget och den mänskliga potentialen. Nyetablering av jordbrukare oavsett ålderskategori skulle kunna bidra till att nya influenser och kunskaper förs in i jordbrukssektorn. I villkoren för stödet ingår att stödmottagarna ska ha relevanta yrkeskunskaper motsvarande lantbruksskola, naturbruksgymnasium eller liknande. Detta är att betrakta som ett ytterst tveksamt villkor då det försvårar för grupper utan lantbruksutbildning att starta ett lantbruksföretag. Dessa skulle kunna medföra kunskaper från t.ex. annat företagande in i lantbruksbranschen och därmed förbättra den mänskliga potentialen och leda till de effekter som efterfrågas.

Omfattnings- och resultatindikatorer

I tabell 3.2 nedan redovisas omfattnings- och resultatindikatorerna för startstödet. Som framgår av tabellen har startstödet ett gott utnyttjande och har uppfyllt resultatindikatorn *ökning av bruttoföreläsningsvärdet hos stödmottagare* väl.

Tabell 3.2: Omfattnings och resultatindikatorer för startstödet

Indikator	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Ackumulerat utfall i % av mål
Omfattningsindikatorer				
Antal personer som har beviljats stöd	280	300	259	75
Total investeringsvolym	Ingen uppgift	510 Mkr (M € 56,6)	1239 Mkr (M € 143,7)	---
Resultatindikatorer				
Antal företag som startats	187	Ingen uppgift	Ingen uppgift	---
Ökning av bruttofördlingsvärdet hos stödmottagare	15 Mkr (M € 1,7)	23,1 Mkr (M € 2,6)	73,7 Mkr (M € 8,19)	106

Källa: Jordbruksverket (2010, 2009, 2008), delvis egen bearbetning.

--- Kan inte beräknas pga brist i datamaterialet

3.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av startstödet bygger på följande fyra frågor:

1. Hur har stödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen?
2. Hur har stödet underlättat strukturanpassningen av jordbruksföretagen efter de unga jordbrukarnas etablering?
3. Hur har stödet bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket
4. Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

Fråga 1 tolkas i första hand som huruvida startstödet har lett till en varaktig etablering av nya jordbrukare, och i andra hand som huruvida stö-

det lett till att både kvinnor och män har kunnat etablera sig som jordbrukare. Ordet strukturanpassning i utvärderingsfråga 2 tolkas som hur stödet har bidragit till den pågående omvandlingen från relativt små jordbruksenheter till större. Benämningen mänsklig potential i fråga 3 tolkas som hur stödet bidragit till att mer välutbildade unga människor har beslutat sig för att etablera ett jordbruksföretag. Fråga 4 tolkas som startstödet inverkan på företagets vinstmarginal (resultat efter finansiella intäkter och kostnader i förhållande till totala intäkter), då detta mått mäter hur pass bra företagets resultat är. Ett bra resultat, i sin tur, leder till en bättre konkurrenssituation.

3.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Slutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 (SLU 2009) fann att startstödet inte bidragit till att bryta trenden mot en mer åldrande kår av jordbruksföretag. Mottagare av startstöd hade heller inte högre tillväxt än andra grupper av företag. Slutvärderaren drog slutsatsen att startstödet endast hade en begränsad effekt på etableringen av nya jordbruksföretag.

Halvtidsvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 ifrågasatte också startstödet betydelse (Jordbruksdepartementet 2003). Man drog slutsatsen att startstödet endast fungerade som ett tillskott av likvida medel för de företag som beviljats stöd och menade att det vore bättre att låta startstödet ingå i investeringsstödet istället.

Ferguson och Waxegård (2001) utvärderade också startstödet effekt och fann att de allra flesta tillfrågade företag skulle ha tagit över/startat sitt lantbruk även utan startstödet. Däremot menade författarna att startstödet kan ha ett symboliskt värde genom att signalera att samhället vill se mer yngre lantbrukare. Detta var dock ingenting de hade empiriskt material för att belägga.

3.4 Underlag och metod

Det bästa sättet att besvara utvärderingsfrågorna hade varit att jämföra en grupp nystartade lantbruksföretag som erhållit stöd, med en grupp nystartade lantbruksföretag som inte erhållit stöd. Detta angreppssätt

förutsätter en möjlighet att identifiera de företag som startat en lantbruksverksamhet, oavsett om de erhållit startstöd eller inte. Då det inte finns något register över vilka som startat och/eller tagit över en lantbruksverksamhet, låter sig en sådan sammanställning inte lätt göras. Inför kommande utvärderingar av stöd liknande detta programs startstöd vore det önskvärt med ett register som innefattar data över ekonomiskt resultat, sysselsättning, om företaget erhållit startstöd eller inte, etc. över *samtliga* nyetablerade jordbruksföretag.

I ett försök att besvara utvärderingsfrågorna har istället uppgifter från Jordbruksverkets databas över stödmottagare, data från Jordbruksstatistisk årsbok, Jordbruksekonomiska undersökningen (JEU) samt uppgifter från en egen enkätundersökning använts.

Analysen bygger till stor del på en attitydundersökning bland ett urval av de företag som erhållit startstöd under programperioden. I denna har företagen ombetts att skatta hur de upplevt startstödet betydelse för verksamheten. Vidare har företagen ombetts att skatta hur stora ett antal tänkbara problem vid företagets uppstart varit. Noteras bör att det finns ett möjligt problem med detta tillvägagångssätt då företagen av strategiska skäl kan välja att överdriva startstödet betydelse.

Analysen bygger också på en analys av startstödet inverkan på företagens lönsamhet. Detta görs genom att jämföra hur företag med startstöd utvecklats jämfört med andra företag. Data från Jordbruksekonomiska undersökningen används för detta syfte. I praktiken innebär tillvägagångssättet att nystartade företag jämförs med företags som kan vara både nystartade och sedan länge etablerade. Detta medför naturligtvis problem i och med att företagen som jämförs inte har liknande förutsättningar, men givet den data som finns tillgänglig är detta den möjlighet som finns.

Här nedan beskrivs enkätdata och Jordbruksekonomiska undersökningen mer i detalj.

Enkätdata

Enkätdata samlades in via en egen postenkät som skickades ut till ett slumpmässigt urval om 200 stödmottagare, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av populationen på 631 företag. Enkäten samlades in under februari – mars 2010 och omfattade bakgrundsfrågor såväl som frågor specifikt inriktade på startstödet. Exempel på bakgrundsfrågor är kön, ålder, utbildning, produktionsinriktning och företagets lönsamhet. Bakgrundsfrågorna bestod även av attitydfrågor där respondenterna fick ta ställning till ett antal påståenden om upplevda svårigheter vid företags-etableringen samt vad man tänker om framtiden. De frågor som var specifikt inriktade på startstödet bestod av en fråga om vad startstödet används till, samt av ett antal påståenden om startstödet betydelse.

Ca två veckor efter det första utskicket skickades ett påminnelsekort till dem som då inte hade svarat. Totalt erhöles 115 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 57,5%. Detta är fullt jämförbart med svarsfrekvenser som erhållits i forskningssammanhang (t.ex. Hansson 2007; Lunneryd 2003)

Jordbruksekonomiska undersökningen

Jordbruksekonomiska undersökningen (JEU) är en detaljerad sammanställning över balans- och resultaträkningar samt vissa tilläggsuppgifter som skördenivåer och förbrukad arbetstid för knappt 1000 svenska lantbruksföretag. JEU sammanställs av Statistiska Centralbyrån, vilken använder ett roterande urval där en mindre del av de deltagande företagen byts ut varje år. De deltagande gårdarna har en storlek som motsvarar minst åtta European Size Units (ESU)²¹. I och med storleksbegränsningen utesluts de allra minsta lantbruksföretagen, som inte har någon större ekonomisk betydelse för lantbrukssektorn som helhet. Målpopulationen för JEU är de ca 30 000 lantbruksföretag i Sverige som satisfierar storlekskravet, vilket kan jämföras med de drygt 70 000 enheter som klassificeras som lantbruk i Statistiska Centralbyråns övriga lantbruksstatistik.

²¹ ESU baseras på standardiserade täckningsbidrag inom olika produktionsgrenar. En ESU motsvarar 1200 Euro, vilket är ungefär lika med 1.3 hektar eller 1 ko (Defra 2008).

Beskrivning av stödmottagarna och deras företag

I detta avsnitt följer en beskrivning av stödmottagarna, baserat på enkätundersökningen. Syftet är att förmedla en djupare förståelse för vilka som fått stöd och deras situation. Genomgången centreras runt stödmottagaren, företaget och stödmottagarens upplevelse av problem vid företagets etablering samt tankar om framtiden.

Stödmottagaren

Tabell 3.3 innehåller beskrivande statistik över stödmottagarna. Sammanställningen baseras på svaren från respondenterna i enkätundersökningen. Som framgår av materialet är en stor majoritet av stödmottagarna män. En majoritet av stödmottagarna är också utbildade inom lantbruk; antingen genom lantbruksgymnasium och/eller genom lantmästare- eller agronomutbildningarna. En majoritet har också arbetslivserfarenhet inom annat än sin lantbruksverksamhet, via förvärvsarbete. Intressant att notera är att betydligt fler har sådan arbetslivserfarenhet jämfört med erfarenhet från annat företagande. Detta tyder på att stödmottagarna i regel har anställning, snarare än bedriver annat företagande innan de etablerar sig som jordbrukare.

Tabell 3.3: Beskrivning av stödmottagarna

	Medelvärde (standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Kön 1 om kvinna; 0 om man	0,29
Ålder år 2010	33,07 år (4,983)
Lantbruksgymnasium 1 om ja; 0 om nej	0,50
Har universitetsutbildning 1 om ja; 0 om nej)	0,40
varav:	
Lantmästarutbildning 1 om ja; 0 om nej	0,13
Agronomutbildning 1 om ja; 0 om nej	0,10
Annan universitetsutbildning 1 om ja; 0 om nej	0,18
Arbetslivserfarenhet	
Erfarenhet från förvärvsarbete 1 om ja; 0 om nej	0,76
Erfarenhet från annat företagande 1 om ja; 0 om nej	0,17

Källa: Enkätundersökning

Företaget

I tabell 3.4 återfinns en beskrivning över stödmottagarnas företag. I en majoritet av fallen är hela eller delar av gårdarna förvärvade från familjen eller andra nära släktingar. En tredjedel av fallen arrenderar också hela eller delar av gårdarna. Sett till produktionsgrenar så är nötproduktion den vanligaste förekommande produktionsgrenen hos stödmottagarna, följt av mjölkproduktion och spannmål för avsalu. Intressant att notera är att hela 10 % av företagen har hästverksamhet.

Som framgår av tabellen bedriver också en stor grupp av stödmottagarna kompletterande verksamhet. Det är möjligt att en del respondenter felaktigt räknat in skog som kompletterande verksamhet och därigenom kan den höga siffran, 62 % vara felaktig. 71% av stödmottagarna anlitar rådgivare, och något fler samverkar med granngårdar eller andra företag.

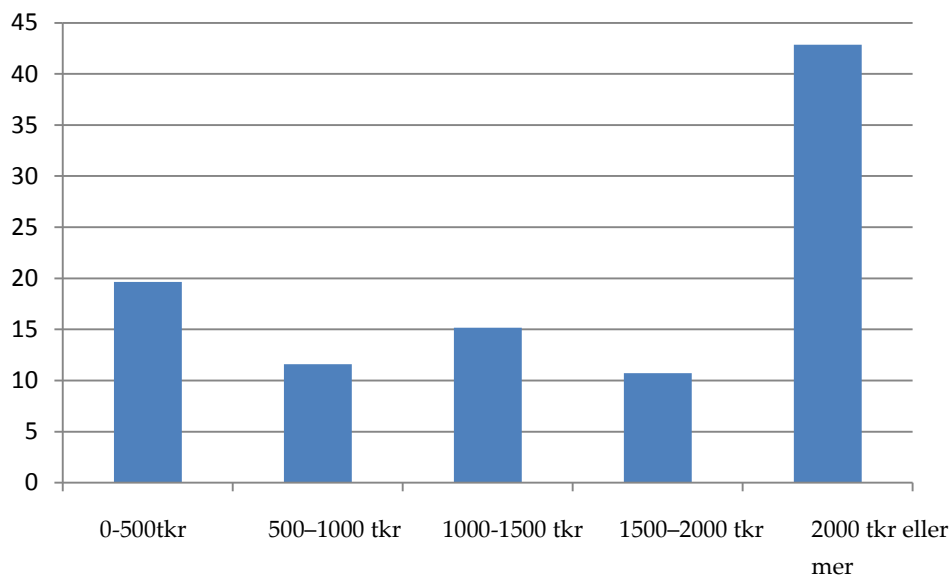
Tabell 3.4: Beskrivning av företagen

	Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Förvärvad från familj/andra nära släktingar 1 om ja; 0 om nej	0,59
Förvärvad på öppna marknaden 1 om ja; 0 om nej	0,17
Arrenderad 1 om ja; 0 om nej	0,33
Mjök 1 om ja; 0 om nej	0,37
Nöt 1 om ja; 0 om nej	0,42
Svin 1 om ja; 0 om nej	0,14
Får 1 om ja; 0 om nej	0,13
Fjäderfä 1 om ja; 0 om nej	0,03
Spannmål för avsalu 1 om ja; 0 om nej	0,37
Vall för avsalu 1 om ja; 0 om nej	0,19
Hästverksamhet 1 om ja; 0 om nej	0,10
Kompletterande verksamhet 1 om ja; 0 om nej	0,62
Anlitar rådgivare 1 om ja; 0 om nej	0,71
Samverkan med granngårdar eller andra företag 1 om ja; 0 om nej	0,75
Antal brukade hektar	172,9 (152,74)

Källa: Enkätundersökning

Figur 3.2 visar fördelningen av nettoomsättningen för stödmottagarna. Sett till detta är en majoritet relativt stora företag, med en nettoomsättning på mer än 2 000 tkr.

Procentandel



Figur 3.2: Nettoomsättning hos stödmottagarna. Källa: enkätundersökning

Startstödet användningsområde

Tabell 3.5 visar vad stödmottagarna har använt startstödet till. En majoritet av stödmottagarna uppger att de använt startstödet till investeringar i företaget. Många har också använt startstödet till löpande utgifter. Däremot har endast ett fåtal använt startstödet till levnadsomkostnader.

Tabell 3.5: Startstödet användningsområde

	Medelvärde, samtliga respondenter
Levnadsomkostnader (1 om ja; 0 om nej)	0,16
Investeringar i företaget (1 om ja; 0 om nej)	0,85
Löpande utgifter i företaget (1 om ja; 0 om nej)	0,41
Vet ej (1 om ja; 0 om nej)	0,05

Flera alternativ kunde väljas, därav summerar inte andelarna till 1.00.

Källa: Enkätundersökning

Stödmottagarens upplevelse av problem vid köp eller övertagande av lantbruksföretag

Tabell 3.6 visar vilka problem som respondenterna upplevde vid köp eller övertagande av lantbruksföretaget. Samtliga av de föreslagna problemområdena upplevdes som relativt små. T.ex. kan aspekter som har med företagets likviditet att göra betraktas som oproblematiskt. Mer problematiskt var att uppnå ekonomisk lönsamhet samt att finna utrymme för nödvändiga investeringar.

En jämförelse mellan manliga och kvinnliga respondenter visar på endast en signifikant skillnad: Män upplever för lite egna medel som mer problematiskt än vad kvinnorna gör. Samtidigt måste noteras att båda könen uppfattar de föreslagna problemen som små.

Tabell 3.6: Upplevda problem vid köp eller övertagande av lantbruksföretag

	Medelvärde, samtliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, kvinnliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, manliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)
Svårighet att uppnå ekonomisk lönsamhet	3,37 (1,007) (4)	3,39 (1,116) (4)	3,39 (0,934) (4)
Svårighet att utveckla verksamheten som jag tänkt mig	2,65 (1,035) (3)	2,73 (1,126) (3)	2,630 (1,006) (3)
Svårighet att klara av räntebetalningar	1,97 (0,98) (2)	1,97 (0,918) (2)	1,988 (1,006) (2)
Svårighet att finna ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar	3,17 (1,134) (3)	3,06 (1,248) (3)	3,25 (1,067) (3)
Svårighet att få låna tillräckligt hos bank	2,06 (1,134) (2)	1,88 (1,083) (1)	2,15 (1,152) (2)
För lite egna medel	3,15 (1,015) (3)	2,81*** (0,998) (3)	3,31*** (0,970) (3)
Svårighet att betala räkningar i tid	1,90 (1,012) (2)	1,82 (1,044) (1)	1,94 (1,004) (2)
Svårighet att få tillräcklig checkkredit	1,86 (1,016) (2)	1,82 (0,983) (1)	1,889 (1,037) (2)
Svårighet att klara av momsinsbetalningar	1,52 (0,731) (1)	1,52 (0,795) (1)	1,53 (0,711) (1)

***Skillnaden är statistisk signifikant på 1%-nivån enligt Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) test.

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inget problem och 5 = stort problem

Källa: Enkätundersökning

Respondenternas tankar om företagets utveckling och framtiden

Tabell 3.7 visar respondenternas svar på ett antal påståenden om företagets utveckling och framtiden. När det gäller företagets utveckling i termer av om det utvecklats som respondenten tänkt sig, om det går med vinst och eventuella problem med likviditeten framgår av svaren att respondenterna har en neutral inställning eller är försiktigt positiva, med medianer på 3 och 4. På frågorna om hur respondenterna ser på framtiden så är det generellt sett mer positiva svar, med medianer på 5.

Tabell 3.7: Respondenternas tankar om företagets utveckling och framtiden

	Medelvärde, samtliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, kvinnliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, manliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)
Mitt företag utvecklas i stort sett som jag tänkt mig	3,60 (0,849) (4)	3,67 (0,890) (4)	3,56 (0,840) (4)
Mitt företag går med vinst	3,41 (1,181) (4)	3,12 (1,269) (3)	3,53 (1,136) (4)
Jag har inga problem med att betala räkningar	3,88 (1,032) (4)	3,758 (1,031) (4)	3,913 (1,034) (4)
Mitt företag kommer sannolikt att finnas kvar om fem år	4,72 (0,617) (5)	4,788 (0,650) (5)	4,68 (0,609) (5)
Mitt företag kommer sannolikt att gå med vinst om fem år	4,40 (0,808) (5)	4,44 (0,801) (5)	4,38 (0,817) (5)
Jag har sannolikt inga problem att betala räkningar om fem år	4,35 (0,823) (5)	4,50 (0,718) (5)	4,29 (0,860) (5)

Inga signifikanta skillnader mellan män och kvinnor

Underliggande skala: 1 – 5 där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet.

Källa: Enkätundersökning

Startstödet betydelse för stödmottagarens företag

Tabell 3.8 visar respondenternas uppfattning om startstödet betydelse. Av tabellen framgår att respondenterna generellt sett inte uppfattar att startstödet hade en avgörande betydelse för att de skulle köpa/överta lantbruksverksamheten eller för tidpunkten när köpet/övertagandet skedde. Av tabellen framgår också att respondenterna sannolikt hade köpt/övertagit verksamheten även utan startstödet. Däremot verkar startstödet ha medfört en gynnsam utveckling av företagen, genom t.ex. tidigarelägganden av nödvändiga investeringar, bättre likviditet och en snabbare utveckling.

En analys av skillnader i mäns och kvinnors uppfattning om startstödet betydelse ger inga statistiskt säkerställda skillnader.

Tabell 3.8: Stödmottagarnas uppfattning om startstödet betydelse

	Medelvärde, samtliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, kvinnliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, manliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)
Startstödet hade en avgörande betydelse för att jag skulle köpa/överta verksamheten	2,61 (1,412) (3)	2,79 (1,616) (3)	2,55 (1,321) (3)
Jag hade sannolikt köpt/övertagit verksamheten även utan startstödet	4,11 (1,046) (4)	4,09 (1,128) (5)	4,11 (1,019) (4)
Utan startstödet hade jag sannolikt köpt/tagit över verksamheten senare	2,12 (1,220) (2)	1,97 (1,159) (1)	2,20 (1,247) (2)
Startstödet har inneburit tidigareläggande av för verksamheten nödvändiga investeringar	3,518 (1,312) (4)	3,55 (1,348) (4)	3,54 (1,282) (4)
Startstödet har gjort att jag lättare kunnat betala räkningar	3,60 (1,191) (4)	3,79 (1,053) (4)	3,53 (1,246) (4)
Startstödet har bidragit till att verksamheten utvecklats snabbare	3,700 (1,179) (4)	3,73 (1,126) (4)	3,71 (1,175) (4)

Inga statistiskt signifikanta skillnader mellan män och kvinnor

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Enkätundersökning

Stödmottagarnas uppfattning om förfarandet runt startstödet

Tabell 3.9 visar stödmottagarnas uppfattning om startstödet. Av tabellen går att utläsa att stödmottagarna är relativt nöjda med förfarandet runt startstödet, samtidigt som de tycker att stödet var förenat med väl mycket byråkrati.

Tabell 3.9: Stödmottagarnas uppfattning om förfarandet runt startstödet

	Medelvärde, samtliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att hitta information om hur man skulle ansöka om startstödet	3,50 (1,029) (4)
Det var lätt att ansöka om startstödet	3,11 (1,176) (3)
Startstödet har varit förenat med mycket byråkrati	3,41 (1,254) (3)
Stödutbetalningen kom vid rätt tidpunkt	3,49 (1,353) (4)
Det var lätt att redovisa nödvändiga uppgifter för att ansöka om startstödet	3,17 (1,187) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5 där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Enkätundersökning*

Regressionsanalys – startstödet inverkan på företagets lönsamhet

För att mäta hur startstödet inverkat på företagets vinstmarginal estimateades en linjär regression. Data från Jordbruksekonomiska undersökningen, JEU, under åren 2000 – 2008 användes. I den estimerade modellen kontrollerades för andra aspekter som också kan påverka vinstmarginalen: andra jordbruksstöd, gårdens storlek, vinstmarginalen tidigare år och brukarens ålder. Då JEU använder sig av en roterande panel, där en del av företagen byts ut varje år, uppstod saknade värden för en del av observationerna när vinstmarginalen tidigare år användes som en ingående variabel i modellen. Efter att observationer med saknade värden rensats bort från datasetet kvarstod totalt 4153 observationer som användes i regressionen. Bland dessa återfinns både företag med stöd och företag utan stöd. Vi kan däremot inte veta om de som inte har fått stöd

är sedan länge etablerade, eller om de också är relativt nyetablerade. Resultaten visas i tabell 3.10.

Av resultaten framgår att innehav av startstöd har en mycket liten, signifikant negativ inverkan på vinstmarginalen. Detta samtidigt som regressionen kontrollerar för brukarens ålder, vilket fångar upp effekten av att företag med startstöd är nyetablerade och av den anledningen kan ha sämre resultat.

Startstödet negativa inverkan måste dock tolkas försiktigt. För det första är koefficienten mycket liten, vilket tyder på en liten inverkan. Vidare jämförs i regressionen, på grund av begränsningar i datatillgång, nystartade företag med etablerade företag och denna jämförelse blir inte helt rättvisande. En mer rättvisande analys skulle kunna göras om det fanns data över nyetablerade företag som fått startstöd och nyetablerade företag som inte fått startstöd, vilket har påpekats ovan.

Resultaten visar vidare att vinstmarginalen förra året och gårdens storlek har signifikant positiv inverkan på vinstmarginalen. Detta tyder på att företag som går bra fortsätter att gå bra, samt att större företag går bättre.

Tabell 3.10: Startstödet betydelse för vinstmarginalen

	Estimerad koefficient
Intercept	0,183
Innehav av startstöd förra året	-0,000**
Andra jordbruksstöd (naturlig logaritm av summan i kronor)	-0,001
Gårdens storlek (naturlig logaritm av antalet hektar)	0,029**
Vinstmarginal förra året	0,664***
Brukarens ålder	-0,001
Linjär tidstrend	-0,013**

*** Statistiskt signifikant på 1% nivå

** Statistiskt signifikant på 5% nivå

Statistisk inferens baseras på bootstrappade standardfel, 1000 replikationer, med hänsyn tagen till att samma företag återkommer i regressionen (kluster).

3.5 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1: Hur har stödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen?

Frågan tolkas i första hand som att avse huruvida startstödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare och i andra hand som att avse huruvida båda könen har kunnat etablera sig varaktigt.

Av tabell 8.3 framgår att stödmottagarna inte anser att startstödet haft någon större eller avgörande betydelse för deras beslut att överta jordbruksverksamheten och etablera sig som jordbrukare. Av tabell 3.7 framgår också att stödmottagarna är övertygade om att deras företag kommer att finnas kvar om fem år. Sammantaget säger detta att de som etablerat sig som nya jordbrukare sannolikt kommer att vara kvar som jordbrukare, men startstödet kan inte anses ha haft betydelse för detta.

När det gäller huruvida båda könen kunnat etablera sig varaktigt som jordbrukare är det underförstått i frågan att man vill att stödet ska bidra särskilt till kvinnors etablering som jordbruksföretagare, eftersom kvinnor är det underrepresenterade könet i jordbrukssektorn. Data från både LB (tabell 3.1) och enkätundersökningen (tabell 3.4) visar att knappt 30% av stödmottagarna var kvinnor. Jämfört med slutvärderingen av det tidigare landsbygdsprogrammet, där i genomsnitt 23% av stödmottagarna var kvinnor, tycks här en positiv utveckling i form av en mer jämställd etablering av unga jordbrukare kunna skönjas. Det är dock möjligt att detta inte är en effekt av stödet som sådant, utan snarare en effekt av en mer jämställd samhällsutveckling i allmänhet.

I detta sammanhang är det också intressant att notera att män och kvinnor upplever startstödet betydelse på liknande sätt (tabell 3.8). Det finns alltså inget som tyder på att kvinnorna skulle uppleva att startstödet har en större inverkan på deras beslut att starta företaget eller för en gynnsam utveckling av deras företag.

Fråga 2: Hur har stödet underlättat strukturanpassningen av jordbruksföretagen efter de unga jordbrukarnas etablering?

Strukturanpassning antas här innebära att företagen har anpassat sig till att omfatta större enheter. Enligt enkätundersökningen brukar stödmottagarna i genomsnitt 172,9 hektar (tabell 3.4). Under 2007 hade ett medelstort svenskt lantbruksföretag 36,5 hektar åkermark (SCB 2009). Siffrorna är inte direkt jämförbara då SCB:s data även innefattar småbrukare med så pass liten åkermark att det är tveksamt om de skulle vara stödberrättigade på grund av kravet på långsiktig konkurrenskraft hos de företag som beviljas stöd, men ändå föreslår resultaten att de nyetablerade företagen är betydligt större.

En central fråga är vad som skulle ha hänt med marken om inte startstödet funnits. Här kan man resonera runt flera alternativ: Samma brukare tar över utan stöd, en annan brukare tar över utan stöd, gården styckas upp mellan närliggande gårdar, gården läggs ner eller att själva marken läggs ner. Det senare alternativet är dock inte så troligt.

Av enkätundersökningen framgick att startstödet har fungerat som ett smörjmedel för en gynnsam utveckling av stödmottagarnas företag, då investeringar kunnat tidigareläggas och företaget utvecklas snabbare (tabell 3.8). Detta tyder på att startstödet har haft åtminstone viss betydelse för att underlätta och snabba på strukturanpassningen av jordbruksföretagen. Det måste dock framhållas att om startstödet har bidragit till att priset på jordbruksmark har ökat, vilket är sannolikt utifrån det teoretiska resonemang som fördes i samband med interventionslogiken, så skulle en situation utan stödet innebära att de nyetablerade jordbrukarna skulle betala mindre för sina jordbruk. De skulle då ha mer av de egna medlen kvar till att göra nödvändiga investeringar.

Fråga 3: Hur har stödet bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket

Utvärderingsfrågan tolkas i första hand som ägnad att besvara huruvida mer välutbildade människor har sökt sig till jordbruket tack vare startstödet. Som framgår av tabell 3.3 har 40 % av stödmottagarna universitetsutbildning. Detta är betydligt högre än jordbrukarkårens utbild-

ningsnivå generellt sett. År 2006 hade endast 14 % av jordbrukarna eftergymnasial utbildning (SCB 2008). De nyetablerade jordbrukarna har således en betydligt högre utbildningsnivå än sina etablerade kollegor. Detta torde dock vara en effekt av att befolkningen som helhet blir allt mer utbildad, snarare än en effekt av startstödet.

Intressant att notera är också att relativt få stödmottagare har erfarenhet från annat företagande. En anledning till detta är sannolikt att det ställs krav på stödmottagarna att ha yrkeskunnande inom just jordbruk. Att endast ett fåtal stödmottagare har erfarenhet från annat företagande innebär att de som startar jordbruksföretag inte får med sig erfarenheter in från annat företagande, vilket hade kunnat vara en strategi att förbättra den mänskliga potentialen i jordbruket. Då startstödet uppenbarligen inte attraherar människor med tidigare företagarefarenhet i någon större utsträckning kan det inte sägas bidra till att förbättra den mänskliga potentialen i detta avseende.

Utvärderingsfrågan tolkas i andra hand som att startstödet bidragit till investeringar som gör att den mänskliga potentialen kan frigöras. Då analysen av utvärderingsfråga 2 visade på att startstödet kan fungera som ett smörjmedel för investeringar så finns en möjlighet att startstödet bidrar till att förbättra den mänskliga potentialen.

Fråga 4: Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Utvärderingsfråga fyra handlar om hur startstödet har bidragit till att öka jordbrukets konkurrenskraft. Regressionsanalysen visade att startstödet hade en mycket liten, men signifikant negativ, effekt på vinstmarginalen. Detta även då det kontrollerades för brukarens ålder, vilken antas fånga upp hur pass nyetablerat företaget är, i analysen. Det måste dock framhållas att variabeln brukarens ålder är ett trubbigt sätt att fånga upp hur pass nyetablerat företaget är. Istället vore det bättre att jämföra nyetablerade företag med varandra. Då det inte finns något register över nyetablerade jordbruksföretag är det dock inte möjligt i dagsläget att göra en sådan jämförelse.

Baserat enbart på regressionsanalysen dras slutsatsen att innehav av startstöd inte kan bidra till att öka lantbrukets konkurrenskraft. Eftersom analysen bygger på ett för ändamålet bristfälligt data ska dock slutsatsen tolkas med viss försiktighet.

3.6 Slutsatser angående stödets effekter

Av de gjorda analyserna framgår att startstödet har haft en begränsad effekt. Givet att startstödet inte har påverkat priset på jordbruksmark, vilket utifrån ett teoretiskt resonemang inte är sannolikt, kan stödet ha haft en viss betydelse för att snabba på strukturomvandlingen i jordbrukssektorn. För själva övertagandet av jordbruksverksamheten framgår av tabell 3.8 att stödmottagarna inte ser stödet som avgörande för beslutet eller att det skulle ha tidigarelagt själva övertagandet. Däremot framgår ur samma tabell att stödmottagarna menar att stödet haft viss betydelse för att tidigarelägga investeringar i företaget. Sannolikt fungerar dock startstödet enbart som ett tillskott av likvida medel, vilket även andra utvärderingar kommit fram till.

3.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Det är mycket anmärkningsvärt att ett villkor för startstödet är att stödmottagaren själv ska ha yrkeskunnande inom lantbruk. Detta utestänger entreprenörer med erfarenhet enbart från andra branscher och förklarar troligen varför så få av stödmottagarna har sådan erfarenhet. En entreprenör från en annan bransch skulle kunna bidra mycket till att öka den mänskliga potentialen inom jordbruket, vilket är ett av målen med stödet. Denna skulle kunna lösa problemet med bristande kunskaper inom lantbruk med att anställa någon som kan lantbruk, och själv ägna sig åt själva företagsutvecklingen. Villkoret om egen yrkeserfarenhet riskerar att låsa fast gamla strukturer i jordbrukssektorn och hindra förnyelse.

Villkoret om att företaget ska bedömas bli långsiktigt lönsamt och bidra till en ökning av jordbrukssektorns konkurrenskraft är tillräckligt. I bedömningen av detta kan aspekter såsom hur en entreprenör från en annan bransch tänkt sig lösa frågor som rör den dagliga driften och kräver yrkeskunnande inom lantbruk beaktas.

Det rekommenderas därför starkt att villkoret om egen yrkeskunnighet omedelbart tas bort.

På längre sikt

Om det vid slututvärderingen visar sig att startstödet har den begränsade effekt som visat sig i halvtidsutvärderingen och i tidigare utvärderingar rekommenderas att stödet tags bort.

3.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

En analys av indikatorerna hänger nära samman med en analys av interventionslogiken. Som framhållits ovan är interventionslogiken inte helt oproblematiserad när det gäller startstödet och borde förnyas. Rekommendationen när det gäller indikatorerna bygger på en analys av den befintliga interventionslogiken.

Indikatorerna är i princip relevanta, men de har en betydande underläggning i förhållande till den information som krävs för att besvara utvärderingsfrågorna. Exempelvis finns ingen indikator som täcker in *varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen*. Inte heller finns något som indikerar *strukturanpassning av jordbruksföretagen*, eller *den mänskliga potentialen inom jordbruket*. Indikatorerna i sin nuvarande form är mestadels inriktade på *jordbrukets konkurrenskraft*. Förslag på nya indikatorer är därför följande:

- Resultatindikatorer
 - Antal kvinnor som startar lantbruksföretag
 - Antal män som startar lantbruksföretag
 - Gårdsstorlek hos nystartade lantbruksföretag
 - Utbildnings- och erfarenhetsnivå hos de nyetablerade lantbruksföretagarna
- Effektindikatorer
 - Antal kvinnor som har kvar sitt lantbruksföretag tre år efter uppstart
 - Antal män som har kvar sitt lantbruksföretag tre år efter uppstart

- Lantbruksföretagens försörjningsförmåga, mätt t.ex. i termer av hur mycket företagaren tjänar per nedlagd arbetstimme. Kunskap om detta är väsentligt för struktur-anpassningen.

Ett annat problem – förutom den betydande underteckningen – hos befintliga indikatorer hänger samman med bristen på data för att göra en kontrafaktisk analys. För att realisera indikatorernas fulla potential som hjälpmedel att besvara utvärderingsfrågorna krävs tillgång till data över både stödmottagande företag och en kontrollgrupp av nyetablerade företag som inte erhållit startstöd.

Referenser

Defra (UK-Department for Environment, Food and Rural Affairs) .2008. https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/europe_size.htm, Besökt 2008-07-31.

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Lunneryd, D. 2003. Unique Decision Making with Focus on Information Use – The case of converting to organic milk production. Doktorsavhandling. Agraria 405. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae. Sveriges lantbruksuniversitet.

Ferguson, R. & Waxegård, K. 2001. Utvärdering av etableringsstödet till unga jordbrukare som en del i utvärderingen av förordning (EG) 950/97. Rapport 2001:4. Jordbruksverket. Jönköping.

Hansson, H. 2007. Driving and Restraining Forces for Economic and Technical Efficiency in Dairy farms – What are the Effects of Technology and Management? Doktorsavhandling nr 2007:108. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae. Sveriges lantbruksuniversitet.

Jordbruksverket 2010. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Jordbruksdepartementet 2003. Ett levande kulturlandskap. SOU 2003:105 Statens offentliga utredningar.

Landström, H. 2003. De små företagens kapitalförsörjning – kunskaper och implikationer. I: Landström, H. (red.) 2003. Småföretaget och kapitalet – Svensk forskning kring små företags finansiering. Kristianstad: SNS förlag.

Stiglitz, J E. 2000. Economics of the Public Sector. W. W. Norton & Company, Inc. New York. Tredje upplagan.

Sveriges lantbruksuniversitet, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet 2009.

4

Åtgärd 114 – Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning

Åtgärden utvärderas tillsammans med åtgärd 111, se ovan.

5

Åtgärd 121 - Modernisering av jordbruksföretag

5.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall

Åtgärden "Modernisering av jordbruksföretag" (åtgärdskod 121), nedan kallat *investeringsstödet*, grundas på artikel 26 i rådets förordning (EG) 1698/2005 samt artikel 17 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006. Målgruppen utgörs av jordbruks-, trädgårds- och renskötsföretag som genomför investeringar inom primärproduktionen (annex 1 produkter). Stödet motiveras med behovet av att stärka företagande och entreprenörskap i jordbruksnäringen, förbättra djurmiljön samt öka produktionen av förnybar energi för att få en långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden ur ett såväl ekonomiskt, ekologiskt som socialt perspektiv. Följande slag av investeringar är berättigade till stöd:²²

- investeringar i ny teknik, både produktionsteknik och miljöteknik
- investeringar i rationellare produktionslokaler/utrustning
- investeringar i produktionslokaler/utrustning som bidrar till en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig produktion med förbättringar av djurvälstånd, miljö, hygien eller arbetsmiljö
- investeringar i plantor och plantering av fleråriga energigrödor för energiändamål på åkermark inklusive uttagen areal

Bortsett från att stödet under innevarande period också kan beviljas för investeringar i plantor och plantering av fleråriga energigrödor är det i stora drag oförändrat sedan den förra programperioden.²³

Villkor för stödet

Investeringsstödet kan ges för investeringar i:

- a. fasta och mobila anläggningar
- b. nya maskiner och annan utrustning

²² Jordbruksdepartementet, 2009a.

²³ Se Jordbruksdepartementet, 2000, för en jämförelse.

- c. allmänna omkostnader kopplade till a och/eller b (t.ex. konsult-, arkitekt- och ingenjörsvoden, genomförandestudier, patent och licenser)
- d. plantor och plantering av fleråriga energigrödor av arterna salix, hybridasp och poppel.

Ersättningsinvesteringar samt investeringar vars syfte är att uppfylla gällande gemenskapsnormer (lagkrav) är inte stödberättigade. Köp av begagnad utrustning är stödberättigad (i enlighet med artikel 55.1 i förordning 1974/2005) förutsatt att följande villkor uppfylls:

- Utgifter endast stödberättigade för små, medelstora eller mikroföretag.
- Stödmottagaren kan styrka att utrustningen inte förvärvats med bidrag från offentliga medel.
- Priset för begagnad utrustning får inte överstiga dess marknadsvärde och måste vara lägre än kostnaden för motsvarande ny utrustning.
- Utrustningen har minst de tekniska egenskaper som behövs för insatsen.

Till varje ansökan skall bifogas en affärsplan innehållande en beskrivning av företagets nuvarande situation, affärsidé, mål och strategi för dess planerade utveckling, en marknadsanalys inklusive finansiella förutsättningar samt, där relevant, investeringens beräknade påverkan på miljö, djurvälstånd, etc. Nationell lagstiftning om miljövillkor i jordbruket rörande växtnäring och djurvälstånd måste följas. Vid ansökningar som enbart avser plantor och plantering av fleråriga energigrödor krävs dock inte affärsplan.²⁴

Stödbelopp

Investeringsstöd beviljas med högst 30 procent av den stödberättigade investeringen. Efter särskild prövning kan ytterligare stöd omfattande högst 20 procent av den stödberättigade investeringen beviljas för jordbruksföretag inom mindre gynnade områden i norra Sverige.

²⁴ Jordbruksdepartementet, 2009a.

Stöd till plantor och plantering av fleråriga energigrödor beviljas med högst 40 procent av kostnaden samt med ytterligare 10 procent i enlighet med Rådets förordning (EG) Nr 2012/2006 såsom nationellt stöd för kostnader knutna till etableringen av permanenta grödor för biomassa-produktion på uttagen areal (artikel 56.4) och som nationellt stöd för kostnader knutna till etablering av permanenta grödor kopplade till en stödansökan för energigrödor (artikel 90a) av stödberättigade investeringar dock högst 5 000 kronor (€ 555,6) per hektar. EU:s medfinansiering av åtgärden uppgår till 50 procent av de stödberättigade offentliga utgifterna.²⁵

Prioriteringar

De företag som utifrån sin affärsplan bedöms ha bäst möjligheter att efter investeringsinsatsen kunna bli långsiktigt lönsamma och bidra till en ökad konkurrenskraft i sektorn skall prioriteras. För att skapa en helhetssyn på företagets utveckling skall fokus vara på hela investeringsprojekt istället för på vissa typer av enskilda investeringar. Vägledande för prioriteringarna skall också vara de övergripande mål (en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden) och prioriteringar (omstrukturering och modernisering av landsbygdsföretag, kompetens- och kunskapsutveckling hos företagarna på landsbygden, öka tillgången på biobränsle, åtgärder för att höja kvalitén hos landsbygdsföretagens produkter), de territoriella och strukturella nackdelar som identifierats i de regionala genomförandestrategierna och i de lokala strategierna (Leader). Jämställdhet och integration av underrepresenterade grupper skall beaktas vid prövning av ansökningar. Dessutom görs följande prioriteringar:

- I områden med intensiv produktion skall investeringar som gynnar miljöutveckling, ökad djurvälstånd och arbetsmiljö, t.ex. investeringar i bättre stallar, prioriteras.
- I områden med sämre förutsättningar för jordbruksproduktion, som LFA-områden, skall investeringar i modern, mer effektiv och miljömässigt hållbar teknologi/anordningar prioriteras med syftet att förhindra avvecklingen av gårdar i dessa områden och

²⁵ Jordbruksdepartementet, 2009a.

att utnyttja synergieffekter med betesdjur och deras bidrag till ett öppet landskap, biodiversitet och en attraktiv landsbygd.

- Investeringar som stödjer en omstrukturering av jordbruket, med syftet att utveckla ny (kunskapsbaserad) teknik och nya produkter utifrån förnybara resurser som biomassa för energiändamål. Investeringar för ökad energieffektivitet som går i linje med klimatkrav och gemensamma handlingsplaner för biomassa och för att utveckla nya marknadsmöjligheter för jordbrukare.

Interventionslogik och indikatorer

Enligt Landsbygdsprogrammet motiveras stödet av att reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken har lett till ökad konkurrens och ändrade förutsättningar som medfört ett ökat behov av investeringar i jordbruksföretagen. Ett investeringsstöd skulle kunna underlätta företagens omställning till en hållbar och konkurrenskraftig produktion i enlighet med målen för livsmedels- och landsbygdspolitiken. Stödet skall underlätta utvecklingen av ny eller befintlig produktion i linje med konsumenternas efterfrågan och samhällets krav.²⁶ Stödets mål är att:

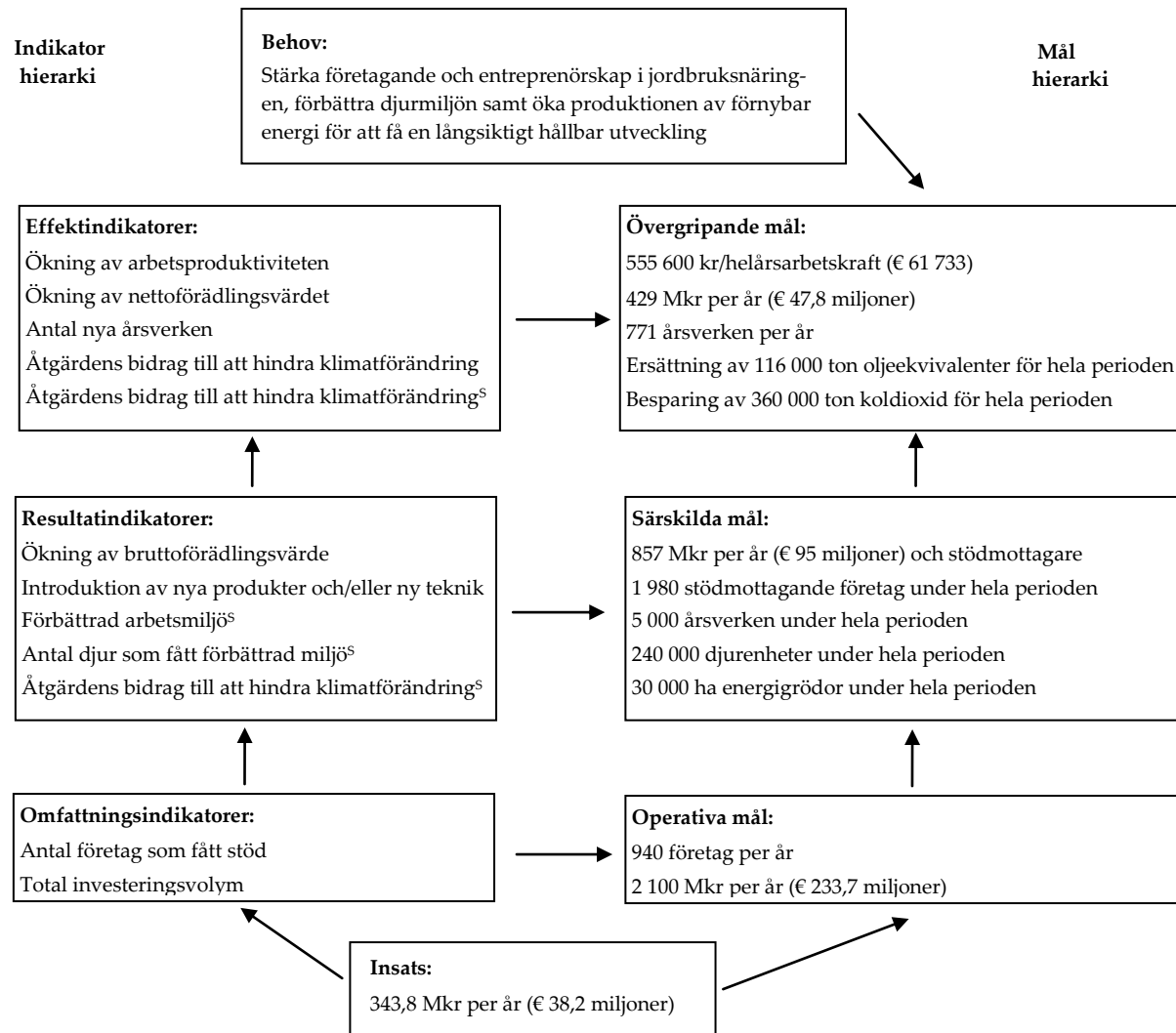
- den relativa lönsamheten hos företag som fått stöd skall ha förbättrats mätt som ökning i företagets förädlingsvärde
- en areal motsvarande 30 000 hektar skall ha planterats med fleråriga energigrödor under programperioden.

Stödets interventionslogik (Figur 5.1), d.v.s. hur det antas leda till att målen uppnås, utgår från de behov som stödet skall svara emot; *Att stärka företagande och entreprenörskap i jordbruksnäringen, förbättra djurmiljön samt öka produktionen av förnybar energi för att få en långsiktigt hållbar utveckling.* Därefter identifieras en hierarki av mål, från övergripande till operativa mål, som förutsätts vara viktiga att uppnå med hjälp av stödet för att uppfylla behovet.²⁷ Till varje målnivå finns ett antal indikatorer knutna med vars hjälp det förutsätts vara möjligt att bedöma huruvida stödet har nått målet ifråga eller inte.²⁸

²⁶ Jordbruksdepartementet, 2009a.

²⁷ Se EU kommissionen, 2006a.

²⁸ Beträffande behovet som investeringsstödet skall svara emot, se Jordbruksverket 2009a. Beträffande mål och indikatorhierarkierna, se Jordbruksdepartementet, 2009b. Indikatorer märkta S är specifika för Sverige



Figur 5.1: Investeringsstödet interventionslogik

De 343,8 miljonerna som planeras betalas ut per år i investeringsstöd förväntas nå 940 företag per år och där generera nya investeringar motsvarande ett belopp på totalt 2 100 miljoner kronor per år (*operativa mål*). Dessa nya investeringar förväntas, i sin tur leda till att bruttoförelägningsvärdet hos de företag som fått stöd ökar med 857 miljoner kronor per år, till att 1 980 företag som fått stöd introducerar nya produkter och/eller ny teknik på marknaden under hela perioden 2007-2013, till att arbetsmiljön förbättras i 5 000 årsarbetsverken under hela perioden 2007-2013, till att djurmiljön förbättras för 240 000 djurenheter under hela perioden 2007-2013 samt till att 30 000 hektar planteras med fleråriga energigrödor under hela perioden 2007-2013 (*särskilda mål*). Uppnåendet av de särskilda målen förväntas, slutligen, leda till en ökning av arbetsproduktiviteten med 429 miljoner kronor per år, en ökning av nettoförelägningsvärdet med 555 600 kronor per årsarbetskraft, en ökning av sysselsättningen med 771 årsarbetsverken per år samt, på klimatområdet, att 116 000 ton oljeekvivalenter ersätts med bioenergi för hela perioden 2007-2013 vilket förväntas leda till att koldioxidutsläppen minskar med 360 000 ton för hela perioden 2007-2013 (*övergripande mål*).

Det ingår i halvtidsutvärderarens uppgifter att diskutera interventionslogiken för respektive åtgärd.²⁹ Beträffande investeringsstödet kan det då noteras att det genom att sänka investeringskostnaderna för jordbruksföretagen antas leda till *nya* investeringar (d.v.s. investeringar som inte skulle ha gjorts utan stödet) som ökar förelägningsvärdet, förbättrar arbets- och djurmiljön samt motverkar klimatförändringarna. Stödets övergripande mål bedöms som relevanta givet de identifierade behoven. Om investeringsstödet leder till att arbetsproduktiviteten, förelägningsvärdena och antalet årsverken i jordbruks-, trädgårds och renskötsel företag ökar, bidrar det till att stärka företagandet och entreprenörskapet i jordbruksnäringen och om stödet leder till minskade utsläpp av växthusgaser genom att stimulera produktionen av förnybar energi, bidrar det till en långsiktigt hållbar utveckling. Möjligen kan man invända att det inte tycks finnas något övergripande mål som explicit tar sikte på att förbättra djurvälståndet. På liknande sätt kan stödets särskilda mål betraktas som relevanta för de övergripande målen. Det kan noteras att de

²⁹ EU kommissionen 2006a.

särskilda målen även innehåller sådana som direkt tar sikte på djurväl-färden. De operativa målen, i sin tur, kan betraktas som relevanta för de särskilda målen givet att stödet verkligen har effekt på förädlingsvärde, introduktion av nya produkter, arbets- och djurmiljön samt benägenheten att plantera energigrödor.

Det är emellertid inte självklart att stödet leder till *nya* investeringar då det ligger i jordbruksföretagens eget intresse att företa investeringar som ökar deras förädlingsvärden. Det finns därmed risk att stödet kommer att utgå till investeringar som skulle ha gjorts i alla fall, eller till investeringar som inte är produktiva (d.v.s. inte ger tillräcklig avkastningen för att kunna bära sina kostnader i avsaknad av stödet). Dessa problem är välkända från den nationalekonomiska litteraturen.³⁰

Ett undantag är om stödet utgår till investeringar i produktion av s.k. *kollektiva varor* eller varor med *positiva externa effekter*. Kollektiva varor har den egenskapen att en individs konsumtion inte hindrar andra människor från att konsumera samma vara. Därmed blir det svårt att hindra dem som inte betalar från att dra nytta av varan. Ett exempel på kollektiva varor är klimatförändringar som påverkar alla oavsett hur många vi är och vare sig vi vill det eller ej.³¹ Möjligen kan också investeringar som syftar till att förbättra djurens välfärd betraktas som investeringar i kollektiva varor.³² Positiva externa effekter uppstår om en individs konsumtion (eller produktion) av en vara också ökar andra människors nytta. Investeringar i energigrödor eller anläggningar för att utnyttja eller producera bioenergi som ersättning för fossil energi skulle kunna betraktas som investeringar i produktion av varor med positiva externa effekter. Notera att varken energigrödor eller bioenergi är kollektiva varor eftersom det i båda fallen går att utesluta den som inte betalar från att använda dem. Användningen av dem motverkar emellertid klimatförändringar vars effekter påverkar alla människor. Om någon väljer att ersätta fossil energi med bioenergi går det således inte att hindra andra från dra nytta av den effekt den förste individens beslut har på klimatföränd-

³⁰ Se t.ex. Stiglitz, 2000; Boardman et al, 2001 eller Mattsson, 2004.

³¹ Se t.ex. IPCC, 2007 eller Stern, 2007.

³² Se t.ex. Gullstrand och Hammarlund, 2007 eller Hoffmann et al, 2010.

ringarna trots att de inte betalar för det. Gemensamt för kollektiva varor och varor med positiva externa effekter är att svårigheterna att utesluta den som inte betalar från att dra nytta av sådana varor ger privata företag begränsade incitament att investera i produktion av dem då de inte kan tillgodogöra sig hela avkastningen på investeringen.

Å andra sidan görs ansträngningar för att få människor att ta hänsyn till vilka effekter deras konsumtion har på klimatet genom att beskatta eller på annat sätt prissätta utsläpp av växthusgaser. Detta ökar priset på fossil energi vilket, allt annat lika, ökar efterfrågan på bioenergi och företagens möjligheter att få avkastning på investeringar i energigrödor eller anläggningar för att producera och utnyttja bioenergi. Det kan dock användas att dagens priser på växthusgasutsläpp inte täcker den fulla kostnaden för utsläppens klimateffekter.³³ I så fall skulle priset på fossil energi fortfarande vara för lågt och företag som producerar bioenergi fortfarande inte få betalt för hela klimatnyttan. Ett stöd till odling av energigrödor och anläggningar för att producera och utnyttja bioenergi kan ur denna aspekt ses som ett sätt att kompensera företagen för detta.

Det är således mer sannolikt att stödet genererar nya investeringar om det ges till insatser för att öka arealen energigrödor, anläggningar för produktion och användning av bioenergi eller insatser för att öka djurvälståndet än om det ges för andra slag av investeringar. Vad gäller investeringar för att öka djurvälståndet finns emellertid ett problem då djurvälståndet är ett begrepp med flera dimensioner som i vissa fall kan motverka varandra. Åtgärder som förbättrar djurens välfärd i en dimension, t.ex. möjlighet till naturligt beteende, kan således försämra den i andra dimensioner, t.ex. genom att leda till ökade hälsorisker.³⁴ Olika aspekter på djurvälståndet kan värderas olika högt vilket kan motivera att en viss dimension väljs som målvariabel. Något sådant val specificeras emellertid inte i Landsbygdsprogrammet vilket innebär att det kan vara svårt att kvantifiera vilken effekt på djurvälståndet som investeringsstödet faktiskt har haft.

³³ Se t.ex. EU kommissionen, 2006b; Nordic Council of Ministers, 2007; Stern, 2007; Kuik et al, 2009 eller Berglund et al, 2010.

³⁴ Se t.ex. Hoffmann et al, 2010, för en översikt av litteraturen.

Budget och utfall

I Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013 budgeteras 267,4 miljoner kronor per år för åtgärden. Av dessa finansieras 133,7 miljoner kronor av EU:s fond EJFLU. Stödets användning från år 2007 till och med år 2009 framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1: Investeringsstödet användning 2007 – 2009

År	2007	2008	2009
Beviljat stöd totalt (Mkr) ^a	199,0	645,6	534,1
Utbetalt stöd totalt (Mkr) ^b	0,7	409,0	389,0
Totala investeringar (Mkr) ^a	1 175	2 503	2 673
Total antal företag som beviljats stöd ^a	517	1 239	1 265
Antal företag där stöd för energigrödor utbetalats ^a	Ej uppg.	50	40
Utbetalt stöd till energigrödor (Mkr) ^a	Ej uppg.	1,6	0,9
Antal ha som fått stöd till fleråriga energigrödor ^a	Ej uppg.	300	277

Källa: a) Jordbruksverkets årsredovisningar 2007-2008

b) Jordbruksdepartementet

Det kan konstateras att både den beviljade och utbetalade stödsumman under det första året var mindre än de förväntade 343,8 miljonerna. En orsak kan vara att det tagit tid att behandla ansökningarna. Under såväl år två som år tre har man således både beviljat och betalat ut mer än den förväntade årliga summan och de genomsnittliga årliga utbetalningarna för perioden 2007 – 2009 uppgår till 266,2 miljoner kronor.

De totala investeringarna som de beviljade ansökningarna beräknas generera (stödet plus de medel som satsas av entreprenörerna själva) översteg dock det operativa målet (2 100 Mkr per år) för år två och tre. Det samma gäller för antalet företag som beviljats stöd (operativt mål 940 företag per år). Vad gäller stöd till energigrödor finns i och för sig inget operativt mål för antal företag eller årlig stödsumma. Det kan dock vara av visst intresse att se hur mycket stöd som allokerats till detta ändamål. Som framgår hade 1,6 Mkr utbetalats till 50 företag och 300 ha under år 2008 samt 0,9 Mkr till 40 företag och 277 ha år 2009. Enligt Jordbruksverket motsvarar detta knappt 7 procent av den areal på ca. 4 300 ha per år som behövs för att nå målet 30 000 ha under hela perioden.

5.2 Utvärderingsfrågorna

Kommissionen har fastställt fyra utvärderingsfrågor för investeringsstödet som skall besvaras av samtliga medlemsstater med hjälp av indikatorerna i Figur 4.1:³⁵

- 1) Hur har investeringarna bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer i jordbruket? Hur har investeringarna i synnerhet gynnat införandet av ny teknik?
- 2) Hur har investeringarna förbättrat jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel?
- 3) Hur har investeringarna bidragit till en långsiktigt hållbar verksamhet i jordbruksföretagen?
- 4) Hur har investeringarna bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

De flesta frågorna tycks avse investeringsstödet effekter på jordbruksföretagens ekonomiska bärkraft. Fråga 3 kan emellertid tolkas som ägnad att också utvärdera stödets effekter på jordbrukets bidrag till att motverka klimatförändringar. Ingen av utvärderingsfrågorna tar emellertid sikte på stödets effekter på djurvälståndet. Resultat- och effektindikatorerna i Figur 5.1 förefaller också lämpliga för att besvara utvärderingsfrågorna. Eventuella problem har snarare att göra med om det finns data som gör det möjligt att beräkna dem än med valet av indikatorer som sådant.

Frågorna syftar till att identifiera vilka *effekter* investeringsstödet har haft på utnyttjande av produktionsfaktorer, införande av ny teknik, jordbruksföretagens marknadsandel och marknadstillträde, verksamhetens långsiktiga hållbarhet samt jordbrukets konkurrenskraft. Eftersom det kontinuerligt sker en viss teknikutveckling vars resultat kan förväntas införlivas av jordbruksföretagen även om investeringsstödet inte hade existerat (jmf. diskussionen i avsnittet om stödets interventionslogik) vore det inte rimligt att utgå från att all förändring skulle bero på investeringsstödet. Problemet blir då att ta reda på hur stor del av föränd-

³⁵ EU kommissionen, 2006a.

ringen som faktiskt kan tillskrivas stödet. Till skillnad från omfattningsindikatorerna, som i princip kan avläsas från Jordbruksverkets data över beviljade och utbetalade stöd, fodrar detta s.k. *kontrafaktisk analys*.

Kontrafaktisk analys förutsätter att det är möjligt att jämföra utvecklingen över tiden mellan företag som har fått del av investeringsstödet och sådana som inte har fått det. De företag som jämförs bör vara så lika varandra som möjligt vad gäller alla övriga egenskaper som kan antas ha betydelse för deras utveckling. Det kräver således att det är möjligt att få uppgifter om målvariabler som investeringsvolym (uppdelat på slag av investering), kapitalstock, sysselsättning, markanvändning, råvaru-användning och försäljningsvolym för såväl stödmottagande som icke stödmottagande företag. Vidare krävs att det är möjligt att få uppgifter om andra variabler som kan påverka resultatet (förutom själva stödet) såsom företagets storlek, inriktning och belägenhet, kunskaper och erfarenhet hos den driftsansvarige samt den allmänna ekonomiska utvecklingen (priser på insats- och avsaluvaror, räntor, löner, växelkurser o.s.v.). Kontrafaktisk analys ställer således stora krav på datatillgången. Vi återkommer till vilka problem det innebär för utvärderingen i avsnittet om underlag och metod nedan.

5.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

*Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006*³⁶

I halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige under den förra programperioden gjordes ingen kontrafaktisk analys för att identifiera investeringsstödet effekter. Mot bakgrund av de tillgängliga uppgifterna gjorde utvärderaren emellertid den bedömningen att stödet, genom att minska företagets likviditetsproblem, stimulerade mottagarna att försöka uppnå målen för såväl insatsområde I (ett ekologiskt hållbart lantbruk) som insatsområde II (ett ekonomiskt och socialt hållbart lantbruk).

Utvärderaren konstaterade dock att man var långt ifrån att uppnå målet om att stödja 10 000 företag samt att stödet täckte mindre än 30 procent

³⁶ SOU 2003:105.

av investeringskostnaden och låg långt under det maximala beloppet på 480 000 kronor hos de företag som fått investeringsstöd. Mot bakgrund av detta drogs slutsatsen att investeringsstödet var underfinansierat.

*Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006*³⁷

I slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige under den förra perioden konstaterades också att färre företag än vad som var målet hade fått del av stödet. Å andra sidan hade investeringarna bland de företag som fått stöd ökat betydligt i storlek sedan halvtidsutvärderingen.

Utvärderaren noterade att det underlag som samlats in under perioden inte var tillräckligt för att göra en kontrafaktisk analys av stödets effekter eftersom det saknades uppgifter om hur målvariablerna hade utvecklats i företag som inte fått stöd. Dataunderlaget kompletterades därför med uppgifter om totala investeringar, förädlingsvärden, antal anställda, produktionskostnader uppdelat på kostnadsslag (däribland kostnader för råvaror) samt exportvärde från SCB:s företagsregister. Syftet var att konstruera en longitudinell databas som skulle göra det möjligt använda kontrafaktisk analys för att besvara så många som möjligt av utvärderingsfrågorna.

I SCB:s data gick det emellertid inte att skilja mellan investeringar i miljöförbättrande åtgärder eller investeringar syftande till att förbättra arbets- och djurmiljön å den ena sidan och investeringar syftande till att förbättra företagets produktionsförmåga och konkurrenskraft å den andra. Det gick inte heller att få några uppgifter om hur arbets- och djurmiljön förändrats. Detta innebar dels att frågor om hur investeringsstödet påverkat företagens miljöanpassning, arbets- och djurmiljö inte kunde besvaras och dels att investeringsstödet effekter på företagets effektivitet och produktivitet kan ha underskattats (om investeringar i miljöförbättrande åtgärder och djurmiljö är kollektiva varor kan företagen inte ta betalt för de mervärden sådana investeringar skapar).

³⁷ SLU, 2009.

Enligt resultaten av den kontrafaktiska analysen fanns det emellertid inga tecken på att investeringsstödet hade ökat jordbrukarnas inkomster, effektiviteten i resursutnyttjandet, jordbruksprodukternas kvalitet eller sysselsättningen i jordbruksföretagen. Utvärderaren drog därför slutsatsen att stödet inte hade haft de förväntade effekterna.

Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013³⁸

Vid tiden för förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram för innevarande period förelåg endast resultaten från halvtidsutvärderingen av föregående programperiod. Därmed fanns det inte något empiriskt material som kunde användas för kvantitativa beräkningar av åtgärdernas förväntade effekter. Diskussionen i förhandsutvärderingen fördes därför huvudsakligen från teoretiska utgångspunkter.

Beträffande investeringsstödet konstaterades att det var oklart i vilken utsträckning det var riktat mot att korrigera effekterna av marknadsmisslyckanden. Från beskrivningen i programdokumentet drogs slutsatsen att det huvudsakliga motivet för stödet tycktes vara att öka jordbruks- trädgårdsskötsel- och renskötsel-företagens konkurrenskraft även om det också kunde avse investeringar i förbättrad miljöhänsyn, arbetsmiljö, djurmiljö och djurvälstånd. Om stödet huvudsakligen skulle komma att utgå för investeringar avsedda att öka företagets effektivitet och konkurrensförmåga och endast i begränsad utsträckning för miljöinvesteringar bedömdes risken för undanträngning och snedvridningar således vara hög.

Mot bakgrund av de problem som avsaknaden av data hade medfört för halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 föreslogs också att det gjordes en inventering av vilka data som fanns tillgängliga hos SCB och andra offentliga myndigheter. I den mån detta befanns vara otillräckligt poängterades vikten av att kompletterande data insamlades under den innevarande programperioden.

³⁸ Jordbruksdepartementet, 2006.

5.4 Underlag och metod

Underlag

Ovan underströks behovet av kontrafaktisk analys för att identifiera vilka effekter investeringsstödet har haft på jordbruksföretagens investeringar samt hur dessa investeringar har påverkat arealen energigrödor, jordbrukets bidrag till att motverka klimatförändring, arbets- och djurmiljö, sysselsättning, produktutveckling, arbetsproduktivitet och förädlingsvärden. Kontrafaktisk analys förutsätter att det finns uppgifter om dessa målvariabler både för företag som beviljats investeringsstöd (försöksgrupp) och för snarlika företag som inte beviljats investeringsstöd (kontrollgrupp). Om företagen i kontroll- och försöksgrupp är identiska vad gäller andra egenskaper som kan påverka målvariablerna kan utvecklingen för företagen i kontrollgruppen betraktas som representativ för hur investeringarna och de andra målvariablerna skulle ha utvecklats om investeringsstödet inte hade existerat. Genom att jämföra utvecklingen av målvariablerna över tiden mellan företag i kontrollgruppen och företag i försöksgruppen är det således möjligt att identifiera de effekter som faktiskt har uppstått p.g.a. investeringsstödet.

Hos Jordbruksverket finns uppgifter om vilka företag som fått investeringsstöd, var de hör hemma, deras produktionsinriktning, vilket år de fått stöd, hur mycket de fått, investeringens totala omfattning, dess inriktning (t.ex. investeringar i energigrödor, andra slag av miljöinvesteringar, investeringar i utrustning och lokaler ägnade att förbättra arbets- och djurmiljö, investeringar i utrustning och lokaler ägnade att öka produktiviteten i jordbruksföretagen). Motsvarande uppgifter om företag som inte har fått investeringsstöd saknas emellertid. För att ta fram ett underlag som möjliggör kontrafaktisk analys kompletteras därför Jordbruksverkets data med uppgifter från andra databaser, i detta fall SCB:s företagsregister och Lantbruksregistret.

Från *Jordbruksverkets stöddatabas* fås således uppgifter om vilka företag som beviljats respektive inte beviljats stöd. Härifrån fås också uppgifter om vilket år stödet utbetalats samt vilket slags investeringar det rört sig om i de företag som fått stöd. Här skiljs mellan investeringar i energigrödor, investeringar i anläggningar för att producera och/eller använda

bioenergi, investeringar för att förbättra arbetsmiljön och/eller djurväl-färden samt andra slag av investeringar. Notera dock att denna uppdelning inte går att göra för perioden före 2007 eftersom uppgifter om vilket slag av investering det rör sig om saknas. Från Jordbruksverket fås också uppgifter om vilka andra stöd från landsbygdsprogrammet som kan påverka målvariablerna (t.ex. förädlingsstöd och stöd till ekologisk produktion) företagen har fått samt när de fått det. Slutligen fås uppgifter om vilka företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder syftande till företagsutveckling under perioden 2007 – 2009 samt när de deltagit i dessa åtgärder. Återigen bör det noteras att dessa uppgifter saknas för perioden före 2007.

Från SCB:s databaser fås uppgifter om totala investeringar, förädlingsvärden, antal anställda, produktionskostnader uppdelat på kostnadsslag (däribland kostnader för råvaror) samt export både för företag som enligt Jordbruksverkets uppgifter fått investeringsstöd och företag som inte fått det. Vidare fås uppgifter om andra variabler, t.ex. företagens storlek, driftsinriktning och lokalisering.

Från *Lantbruksregistret*, slutligen, fås uppgifter om jordbruksföretagens totala areal, arealens fördelning mellan olika grödor (t.ex. energigrödor) samt detaljerad information om driftsledare och arbetskraft för såväl de företag som fått investeringsstöd som för de företag som inte fått det enligt Jordbruksverkets data. Uppgifter om arealer, driftsledning och arbetskraft finns emellertid endast för åren 2003, 2005 och 2007. Uppgifterna om driftsledning och arbetskraft bygger på information från ett urval av jordbruksföretag medan övriga uppgifter bygger på information från samtliga jordbruksföretag.

SCB:s företagsregister innehåller endast uppgifter till och med år 2007.³⁹ Eftersom stödet i huvudsak är utformat på samma sätt som under föregående programperiod kan emellertid även uppgifterna i den databas som skapades för slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet utnyttjas. Genom att komplettera dessa data med uppgifter för åren

³⁹ Uppgifter för år 2008 beräknas föreligga under hösten 2010 (muntlig kommunikation med SCB).

2006 och 2007 fås således en longitudinell databas som sträcker sig från och med år 2003 till och med år 2007. Med hjälp av denna kommer följande analyser att göras:

1. *Investeringsstödetts effekter på företagens investeringar.* Syftet är att besvara den andra delen av utvärderingsfråga nr 1, d.v.s. huruvida investeringarna bidragit till att införa ny teknik. Ett grundläggande villkor för detta är att företag som fått förädlingsstöd ökat sina investeringar mer än företag som inte har fått det.
2. *Investeringsstödetts effekter på företagens totala faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd och råvaruförbrukning.* Syftet är att besvara den första delen av utvärderingsfråga nr 1, d.v.s. om investeringarna bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer i jordbruket, samt utvärderingsfråga nr 4, d.v.s. om investeringarna bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft. I båda fallen bör i så fall total faktorproduktivitet och förädlingsvärde per anställd vara högre och råvaruförbrukningen lägre i företag som fått investeringsstöd än i företag som inte har fått det.
3. *Investeringsstödetts effekter på företagens tillväxt.* Syftet är att besvara utvärderingsfråga nr 2, d.v.s. om stödet bidragit till att förbättra jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel. För att så skall vara fallet bör företag som fått stöd uppvisa en snabbare tillväxt än företag som inte har fått det. Som mått på tillväxt används här förändringen i företagens omsättning respektive förädlingsvärde..
4. Resultaten från analyserna under punkt 2 och 3 ovan används även för att besvara utvärderingsfråga nr 3, d.v.s. huruvida investeringsstödet har bidragit till en långsiktigt hållbar verksamhet i jordbruksföretagen. Sannolikheten för att så skall vara fallet torde nämligen öka om stödmottagande företag har högre tillväxttakt, högre total faktorproduktivitet och/eller högre förädlingsvärde per anställd samt lägre råvaruförbrukning än företag som inte har fått stöd.
5. *Investeringsstödetts effekter på antalet anställda i företagen.* Det finns i och för sig ingen utvärderingsfråga som explicit riktar sig mot

stödet effekter på sysselsättningen. Emellertid är ett av stödets övergripande mål (se Figur 5.1) att det skall bidra till att öka antalet årsverken. För att så skall vara fallet bör sysselsättningen öka mer i företag som fått förädlingsstöd än i företag som inte fått det.

Notera åter att analyserna inte kan ta hänsyn till att effekterna på vissa av målvariablerna (t.ex. förädlingsvärde, arbetsproduktivitet, antal nya årsverken samt motverkande av klimatförändringar) kan påverkas av om stödet gått till investeringar i energigrödor, anläggningar för att producera och/eller använda bioenergi, investeringar för att förbättra arbetsmiljön och/eller djurvälståndet eller andra slag av investeringar eftersom det inte finns någon information om detta före år 2007. Av samma orsak är det inte heller möjligt att analysera om investeringsstödet effekter påverkas av om någon från företaget har deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder (jmf. diskussionen i kapitel 2 ovan). Vid slututvärderingen, när båda typerna av information finns för en längre period, är det emellertid viktigt att ta hänsyn till detta.

Urvals- och skattningsmetod

Den longitudinella databasen innehåller totalt 437 957 årsobservationer fördelade på 109 753 olika företag under perioden 2003 – 2007. Samtliga observationer kan dock inte användas eftersom analysmetoden kräver att ett företag kan observeras under minst tre år för att kunna jämföra utfallet före och efter det att det har fått stöd samt att företaget har ett produktionsvärde större än noll. Dessa begränsningar innebär att datamaterialet innehåller 434 073 årsobservationer fördelade på 108 798 företag. Egentligen borde företag med huvudsaklig verksamhet inom respektive verksamhetsgren (jordbruk, trädgård respektive renskötsel) också analyseras separat för att undersöka om skillnader i driftsinriktning påverkar resultaten. Då endast 642 trädgårdsföretag respektive 15 renskötsel-företag har fått investeringsstöd under perioden blir antalet observationer i dessa två grupper för litet för att tillåta detta. För att undersöka om företagets driftsinriktning påverkar stödets effekt används därför istället s.k. interaktionstermer (se nedan).

Om stödet delas ut *slumpmässigt* skulle dess effekter på målvariabeln kunna skattas med hjälp av en enkel log-linjär regression (OLS):

$$\ln(Y_i, t) = \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)} \rho_{\theta} + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)} \delta_{\theta} + \varepsilon_t, \quad (1)$$

där $\ln(Y_{i,t})$ är logaritmen av målvariabeln (investeringar, anställningar, förädlingsvärde, etc.) hos företag i år t . $S_{i,t}$ är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om företag i har fått stöd år t och värdet 0 i annat fall.⁴⁰ Den procentuella effekten på målvariabeln år $(t+\theta)$ av att få stöd år t beräknas med hjälp av den skattade koefficienten ρ_{θ} (d.v.s. stödets effekt blir $(e^{\rho_{\theta} \times 1} - e^{\rho_{\theta} \times 0}) / e^{\rho_{\theta} \times 0}$ eftersom det rör sig om en icke-marginell förändring). T_i är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om företaget är ett trädgårds- eller renskötsel-företag och värdet 0 i annat fall (eftersom endast 15 renskötsel-företag fått investeringsstöd under perioden är det inte meningsfullt med en separat indikatorvariabel för dem). Termen $T_i S_{i,(t+\theta)}$ är en s.k. interaktionsterm och dess koefficient δ_{θ} (som också skattas) används för att undersöka om effekten på målvariabeln år $(t+\theta)$ av att ha fått stöd år t skiljer sig mellan trädgårds/renskötsel-företag och för jordbruksföretag. ε_t slutligen är en felterm.

Nu vet vi att investeringsstödet inte delas ut slumpmässigt (företagen måste ansöka om stöd och ansökan skall bedömas och beviljas). Det kan därför finnas skillnader i egenskaper mellan företagen som både påverkar möjligheten att få stöd och stödets effekter på målvariablerna. Om det vore möjligt att *observera alla* egenskaper hos företagen (utöver om de fått stöd eller inte) som kan påverka utfallet för målvariablerna, skulle stödets effekter på målvariabeln fortfarande kunna skattas med hjälp av en log-linjär regression genom att införa förklaringsvariabler som mäter effekterna av skillnader i företagsegenskaper:

⁴⁰ Orsaken till att stödet inte mäts med hjälp av en kontinuerlig variabel är att vi inte är lika säkra på *hur mycket* stöd som utbetalats ett visst år som på att stöd har utbetalats detta år (ibland förekommer flera utbetalningar som sträcker sig över mer än ett år i samband med en beviljad ansökan).

$$\begin{aligned}
Ln(Y_{i,t}) = & Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_{\theta} + \\
& + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_{\theta} + e_t
\end{aligned} \tag{2}$$

där $Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})$ är de logaritmerade värdena av företag i :s egenskaper i det fall dessa kan mätas kontinuerligt medan $\mathbf{Z}_{i,(t-1)}$ är företagsegenskaper som mäts med hjälp av indikatorvariabler som anger om företaget har den egenskapen eller ej (för att minimera risken att dessa bestäms samtidigt med målvariabeln laggas såväl X - som Z -egenskapernas värde en period). $\boldsymbol{\beta}$ -koefficienterna (som skall skattas) används för att beräkna den procentuella förändringen av målvariabeln när respektive X -variabel ändras *marginellt* medan $\boldsymbol{\kappa}$ -koefficienterna används för att beräkna den procentuella effekten på målvariabeln som uppstår vid icke-marginella förändringar (d.v.s. när indikatorvariabeln ändras från 0 till 1 och företaget går från att sakna egenskapen i fråga till att ha den).

Om det *inte går att observera* alla skillnader i företagsegenskaper som kan påverka målvariablernas utfall går det inte längre använda den vanliga OLS modellen.⁴¹ Om det går att följa företagen över tiden kan man emellertid ta hänsyn till effekterna av skillnader i egenskaper som inte kan observeras med hjälp av s.k. paneldatametoder.⁴² I det fall skillnaderna i de icke observerade egenskaperna är *konstanta* över tiden kan följande "fixed effects" (FE) modell användas:

$$\begin{aligned}
Ln(Y_{i,t}) = & Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \lambda_t + \mu_i + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_{\theta} \\
& + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_{\theta} + e_{i,t}
\end{aligned} \tag{3a}$$

⁴¹ Ansökningarna skulle prioriteras bl.a. mot bakgrund av en bedömning av den bifogade affärsplanen. Det är möjligt att affärsplanens trovärdighet påverkas av skillnader i egenskaper som företagarens renommé (som inte kan observeras), företagets produktionsvärde, dess produktionsinriktning, kapital per anställd, total faktorproduktivitet, o.s.v. (som kan observeras). Det är också möjligt att skillnader i sådana egenskaper påverkar företagets beslut om investeringar och anställningar samt utfallet i form av förädlingsvärde, etc. oavsett om det får investeringsstöd eller inte.

⁴² Se t.ex. Wooldridge, 2002 eller Greene, 2003.

Skillnaden gentemot ekv. (2) är att vi här dels har definierat en variabel λ_t som mäter effekten av icke observerade årsspecifika händelser som är gemensamma för alla företag (t.ex. ändringar i räntor eller världsmarknadspriser) och dels definierat en variabel μ_i som mäter effekten av icke observerade skillnader mellan företag som är konstanta över tiden (en företagsspecifik effekt som kan bero på skillnader i produktkvalitet eller företagets organisation).

Det kan också tänkas att företag med en viss egenskap har en särskild utvecklingstrend (som t.ex. kan ha att göra med tidigare investeringar), eller att olika företag kan reagera olika på en förändring som gäller alla (nya regelverk, inflation, etc.) eller ändra sitt beteende precis innan förändringen (investera mer eller mindre, öka eller minska produktionen, o.s.v.). I samtliga fall kan det leda till att målvariabeln uppvisar en *företagspecifik trend*. För att undvika att sådana effekter påverkar skattningen av stödets effekter på målvariabeln inkluderas en tidstrend i FE modellen i ekv. (3a):

$$\begin{aligned} \ln(Y_{i,t}) = & \ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \lambda_t + \mu_i + t\tau_i + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_\theta \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_\theta + e_{i,t} \end{aligned} \quad , \quad (3b)$$

där koefficienten τ_i anger effekten av den företagspecifika trenden. För att skatta effekten används en s.k. "first differences fixed effects" (random trend model) specifikation av ekv. (3b) där vi analyserar effekten på målvariabelns *förändring* över tiden:

$$\begin{aligned}
Ln(Y_{i,t}) - Ln(Y_{i,(t-1)}) = & \left[Ln(\mathbf{X}_{i,t}) - Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)}) \right] \boldsymbol{\beta} \\
& + [\mathbf{Z}_{i,t} - \mathbf{Z}_{i,(t-1)}] \boldsymbol{\kappa} + (\lambda_t - \lambda_{t-1}) + \tau_i \\
& + \sum_{\theta=-2}^3 (S_{i,(t+\theta)} - S_{i,(t+\theta-1)}) \rho_{\theta} \\
& + \sum_{\theta=-2}^3 (T_i S_{i,(t+\theta)} - T_i S_{i,(t+\theta-1)}) \delta_{\theta} \\
& + (e_{i,t} - e_{i,(t-1)})
\end{aligned} \tag{4}$$

Denna specifikation fokuserar på de årliga förändringarna i de ingående variablerna. Detta innebär att skillnader i företagsspecifika egenskaper som inte ändras över tiden inte heller får någon effekt på de årliga förändringarna i målvariabeln ($\mu_i - \mu_i = 0$). Dessa finns därför inte med i uttrycket. Vidare, eftersom en linjär trend inte ändras från ett år till ett annat, blir den företagsspecifika trenden ($t\tau_i$) en icke-tidsberoende företagsspecifik effekt [$(t+1)\tau_i - t\tau_i = \tau_i$].

Om stödet inte delas ut slumpmässigt kan man också behöva ta hänsyn till att det kan finnas *mycket stora* skillnader i egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd mellan företag som också kan påverka utfallet för målvariablerna. I så fall kan den skattade effekten av investeringsstödet i själva verket bero på dem och inte på stödet i sig självt. För att undvika detta bör företagen i försöks- och kontrollgruppen vara så lika varandra som möjligt vad gäller bakgrundsegenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd.

För att finna sådana "statistiska tvillingar" används ett trestegsförfarande.⁴³ Först undersöks om det finns några företagsegenskaper i datamaterialet som påverkar sannolikheten att få stöd.⁴⁴ Det visar sig att *kapital per anställd, antal anställda per arbetsställe, mer eget kapital än genomsnittet, bättre resultat än genomsnittet* samt *region* har statistiskt signifikanta effekter. I det andra steget skattas därför, för varje år, sannolikheterna för att ett företag, med viss driftsinriktning (på tresiffrig industrikodsnivå) inom

⁴³ Förfarandet kallas för propensity score matching. Se t.ex. Wooldridge, 2002.

⁴⁴ Detta gjordes med hjälp av en s.k. Probit-modell. Se t.ex. Greene, 2003.

jordbruks- och trädgårdssektorn skall få investeringsstöd som en funktion av dessa egenskaper. I det tredje steget undersöks, för varje kandidat till försöksgruppen om det finns något företag som inte fått stöd som har ungefär lika stor sannolikhet att få det (skillnaden i sannolikhet att få stöd får högst vara 10 procent enligt de observerade egenskaperna ovan). Om det finns flera icke stödföretag som uppfyller detta villkor väljs det där skillnaden i sannolikhet att få stöd är minst för att ingå i kontrollgruppen. Stödföretag som inte har någon statistisk tvilling (inget företag som inte fått stöd klarar tröskelvärdet "högst 10 procents skillnad") utesluts från försöksgruppen.

Detta reducerade skillnaderna i observerade egenskaper som påverkar sannolikheten för att få stöd mellan företag i försöksgruppen och företag i kontrollgruppen med mellan 50 och 100 procent i det matchade urvalet jämfört med det icke matchade (fullständiga numeriska resultat kan fås från författarna på begäran). I det matchade urvalet ingår totalt 42 735 årsobservationer (10 182 i försöksgruppen och 32 553 i kontrollgruppen) fördelade på 9 128 företag (2 153 i försöksgruppen och 6 975 i kontrollgruppen).

Givet att alla andra egenskaper som påverkar såväl sannolikheten att söka och få stöd som målvariablernas utfall kan observeras skulle stödets effekter fortfarande kunna skattas med hjälp av ekv. (2) ovan om man använder det *matchade* urvalet. Om det också finns skillnader i egenskaper mellan företagen som inte kan observeras kan man antingen utnyttja det matchade urvalet och skatta effekten med hjälp av ekv. (3a) – om skillnaderna i icke observerade egenskaper är *konstanta över tiden* – eller ekv. (4) – om skillnaderna i icke observerade egenskaper uppvisar *företagsspecifika trender*.

5.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Resultat

Resultaten av regressionsanalyserna presenteras i Tabellerna 5.2. och 5.3. Skillnaden är att skattningarna i Tabell 5.2 inte inkluderar några andra förklaringsvariabler för målvariabelns utveckling än investeringsstödet medan skattningarna i Tabell 5.3 också inkluderar skillnader i sådana fö-

retagegenskaper som kan ändras över tiden och som kan observeras. Av dessa visade sig företagets *totala produktionsvärde* samt variabler som indikerar om företaget har fått *förädlingsstöd* eller *stöd till ekologisk produktion* från Landsbygdsprogrammet vara statistiskt signifikanta.⁴⁵

Tre stjärnor (***) indikerar att stödets effekt är signifikant på 1-procentsnivån (d.v.s. sannolikheten att skillnaderna i målvariabelns värde mellan stödmottagande och icke stödmottagande företag egentligen beror på slumpen och inte på stödet är högst 1 procent), två stjärnor (**) att den är signifikant på 5-procentsnivån (sannolikheten att skillnaderna beror på slumpen är högst 5 procent) medan en stjärna (*) indikerar att den är signifikant på 10-procentsnivån (sannolikheten att skillnaderna beror på slumpen är högst 10 procent). Vanligen brukar man kräva 5 procents signifikansnivå för att anse effekten statistiskt säkerställd.

Eftersom det finns stora skillnader i observerbara egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd mellan företagen i försöks- respektive kontrollgruppen när vi använder det omatchade urvalet riskerar resultaten från OLS och FE skattningarna *utan matchad kontrollgrupp* (kolumn två och tre i tabellerna) att vara missledande. Vad gäller resultaten från OLS respektive FE skattningarna *med matchad kontrollgrupp* (kolumn fyra och fem) visar sig den företagsspecifika effekten μ_i alltid vara statistiskt signifikant. Det finns således skillnader i egenskaper som inte kan observeras men som kan påverka målvariablernas utfall. Därmed förkastas OLS med matchad kontrollgrupp till förmån för FE med matchad kontrollgrupp. Slutligen testades FE specifikationen med matchad kontrollgrupp (kolumn fem) mot FE specifikation med matchad kontrollgrupp och first differences (kolumn 6) med hjälp av ett F-test.⁴⁶ Detta visade att det inte gick att förkasta hypotesen att de företagsspecifika trenderna i first differences modellen inte bidrar till att förklara skillnaderna i målvariablernas utfall. Specifikationen är således för restriktiv när vi har matchad kontrollgrupp. FE med matchad kontroll-

⁴⁵ Här borde vi också ha tagit med en variabel som indikerar om företaget har deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder inom Landsbygdsprogrammet riktade mot företagsutveckling. Då denna information saknas för perioden före år 2007 (se kapitel 2 om kompetensutveckling ovan) har detta inte varit möjligt.

⁴⁶ Se t.ex. Wooldridge, 2002 eller Greene, 2003.

grupp i kolumn fem är därmed den föredragna modellen. Eftersom samtliga observerbara företagsegenskaper som inkluderats i skattningarna i Tabell 5.3 är statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån gäller också att resultaten från FE specifikationen med matchad kontrollgrupp i Tabell 5.3 föredras framför resultaten från FE specifikationen med matchad kontrollgrupp i Tabell 5.2.

I såväl Tabell 5.2 som Tabell 5.3 skattas modellerna både utan (övre delen) och med (nedre delen) interaktionstermer för att kontrollera om stödets effekter skiljer sig mellan trädgårds/renskötsel företag å den ena sidan och jordbruksföretag å den andra. I det fall interaktionstermen inte är statistiskt signifikant gäller resultaten från skattningarna utan interaktionsterm. I de flesta fall är skillnaderna mellan modellerna dock små

Resultaten från FE-skattningarna med matchad kontrollgrupp i kolumn 5 av Tabell 5.3 visar att företag som fått investeringsstöd investerar betydligt mer än företag som inte har fått stöd (i genomsnitt 132 procent mer). Stödet finansierar således inte bara investeringar som ändå skulle ha gjorts. Resultatet kan emellertid bero på att stödet har stor betydelse för investeringarna i vissa företag (t.ex. små företag) och betyder inte nödvändigtvis att hela stödet resulterar i nya investeringar. För att undersöka hur det förhåller sig härvidlag skattades en FE-modell motsvarande den i kolumn 5 där indikatorvariabeln för om företaget fått stöd eller inte ersatts med logaritmen av hur mycket stöd företaget har fått (fullständiga numeriska resultat kan fås från författarna på begäran). Koefficienten, som anger den procentuella effekten på investeringarna när stödnivån ändras marginellt, visar att 1 procent ökning av stödet leder till att investeringarna ökar med 0,1 procent. Detta antyder att merparten av stödet (90 procent) ersätter investeringar som skulle ha gjorts under alla omständigheter. Då registreringen av stödutbetalningar som sträcker sig över mer än ett år kan vara osäker (d.v.s. det är oklart om utbetalningarna fördelats korrekt mellan åren) bör skattningen emellertid tolkas med försiktighet. Troligen är det dock så att det finns betydande s.k. *dödviktsförluster*.⁴⁷

⁴⁷ EU kommissionen, 2006c.

Tabell 5.2: Investeringsstödetts effekter på målvariablerna (utan andra förklaringsvariabler)

Utan interaktionstermer					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	3,42***	- 0,83***	1,72***	0,59***	2,03***
Total faktorproduktivitet	0,06***	- 0,09***	0,05***	- 0,02	- 0,01
Förädlingsvärde per anställd	- 0,34***	- 0,02***	- 0,19**	- 0,02***	- 0,01
Råvaruförbrukning per produktenhet	1,51***	0,09**	0,65***	0,12***	- 0,02
Antal anställda	0,37***	0,02***	0,20***	0,03***	- 0,01
Med interaktionstermer (för att se om stödets effekter är annorlunda för trädgårds/renskötsel företag än för jordbruksföretag)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar grundeffekt				0,56***	
interaktionseffekt				0,41	
Total faktorproduktivitet grundeffekt				- 0,01	
interaktionseffekt				- 0,09**	
Förädlingsvärde per anställd grundeffekt				- 0,02***	
interaktionseffekt				0,03	
Råvaruförbrukning per produktenhet grundeffekt				0,10**	
interaktionseffekt				0,23	
Antal anställda grundeffekt				0,03***	
interaktionseffekt				- 0,04	

Not: *** signifikant på 99-procentsnivån, ** signifikant på 95-procentsnivån, * signifikant på 90-procentsnivån.

Tabell 5.3: Investeringsstödet effekter på målvariablerna med hänsyn tagen även till effekterna av föregående års totala produktionsvärde, om företaget fått förädlingsstöd året före samt om företaget fått stöd till ekologisk produktion året före.

Utan interaktionstermer					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	0,96***	- 0,72***	0,81***	0,84***	2,65***
Total faktorproduktivitet	- 0,28***	- 0,08***	- 0,04***	0,02	0,01
Förädlingsvärde per anställd	- 0,17***	- 0,02**	- 0,08***	- 0,01*	0,02
Råvaruförbrukning per produktenhet	0,001	0,02	0,27***	0,03	- 0,03
Antal anställda	0,18***	0,02***	0,08***	0,02**	- 0,02*
1-årig tillväxt (omsättning)		0,12***		0,11***	
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)		0,01***		0,01***	
Med interaktionstermer (för att se om stödets effekter är annorlunda för trädgårds/remskötsel företag än för jordbruksföretag)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	grundeffekt			0,82***	
	interaktionseffekt			0,32	
Total faktorproduktivitet	grundeffekt			- 0,02	
	interaktionseffekt			- 0,08	
Förädlingsvärde per anställd	grundeffekt			- 0,02	
	interaktionseffekt			0,04**	
Råvaruförbrukning per produktenhet	grundeffekt			0,03	
	interaktionseffekt			0,09	
Antal anställda	grundeffekt			0,02**	
	interaktionseffekt			- 0,04	
1-årig tillväxt (omsättning)	grundeffekt			0,11***	
	interaktionseffekt			0,09	
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)	grundeffekt			0,01***	
	interaktionseffekt			- 0,01	

Not: *** signifikant på 99-procentsnivån, ** signifikant på 95-procentsnivån, * signifikant på 90-procentsnivån. Tillväxtanalyserna baseras på en modell som inkluderar startvärden på omsättning/förädlingsvärde och total faktorproduktivitet samt indikatorvariabler för export, import, ägande av utländskt företag och ägare i utlandet, kommuntillhörighet och driftsinriktning.

De ökade investeringarna har ingen effekt på den totala faktorproduktiviteten eller råvaruförbrukningen per producerad enhet (koefficienterna inte statistiskt signifikanta). Om man accepterar att effekten bara behöver vara statistiskt signifikant på 10-procentsnivån leder stödet till ett lägre förädlingsvärde per anställd (1 procent lägre i genomsnitt). Å andra sidan ökar det antalet sysselsatta (med 2 procent i genomsnitt). Investeringsstödet har också en positiv effekt på företagens tillväxt (i genomsnitt 11 procent högre om tillväxt mäts med hjälp av förändringar i omsättning och 1 procent högre i genomsnitt om tillväxt mäts med hjälp av förändringar i förädlingsvärde). Resultaten bör dock tolkas försiktigt eftersom tidsperioden är kort och jordbrukspriserna började stiga under de sista åren.

Interaktionstermerna visar att det bara finns statistiskt signifikanta skillnader i stödets effekter mellan trädgårds/renskötsel-företag och jordbruksföretag vad gäller förädlingsvärdet per anställd där stödet ökar förädlingsvärdet med i genomsnitt 4 procent i trädgårds och renskötsel-företag (interaktionseffekten) medan den genomsnittliga effekten för alla företag (grundeffekten) inte är statistiskt signifikant..

Svar på utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfråga 1: Har investeringsstödet bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer i jordbruket? Hur har investeringarna i synnerhet gynnat införandet av ny teknik och innovationer? Effekterna på total faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd respektive råvaruförbrukning per produktenhet är inte statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån när vi kontrollerat för effekterna av andra förklaringsvariabler. På 10-procentsnivån har stödet en negativ effekt på förädlingsvärdet per anställd. Det finns således inga indikationer på att investeringsstödet skulle ha bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer. Vad gäller stödets effekter på införandet av ny teknik och innovationer konstateras att investeringsstödet har en positiv effekt på företagets investeringar (signifikant på 5-procentsnivån). Samtidigt finns indikationer på att effekten är blygsam eftersom endast en mindre del av stödet faktiskt genererar nya investeringar. Därav dras slutsatsen att dess bidrag till införandet av ny teknik och innovationer är mycket begränsat.

Utvärderingsfråga 2: Hur har investeringsstödet förbättrat jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel? Investeringsstödet har en statistiskt signifikant positiv effekt på företagens tillväxt. Företag som fått stöd har i genomsnitt mellan 1 och 11 procent högre årlig tillväxt (beroende på hur tillväxten mäts) än företag som inte fått stöd över den 5-årsperiod som våra data täcker. Detta tyder på att stödet förbättrar företagens marknadstillträde och marknadsandel. Den korta tidsperioden gör det dock svårt att dra några slutsatser om investeringsstödet långsiktiga effekter på marknadstillträde och marknadsandel då framtida störningar på såväl utbuds- som efterfrågesidan kan förändra resultaten.

Utvärderingsfråga 3: Hur har investeringsstödet bidragit till en långsiktigt hållbar verksamhet i jordbruksföretagen? På kort sikt (d.v.s. för den 5-årsperiod som våra data täcker) finns det en positiv effekt på företagets årliga tillväxt. Om detta också gäller på längre sikt är svårt att säga. För att påverka verksamhetens långsiktiga *hållbarhet* borde investeringsstödet emellertid också ha förbättrat total faktorproduktivitet och/eller förädlingsvärdet per anställd och/eller minskat råvaruförbrukningen per enhet. Eftersom så inte är fallet är indikationerna på att stödet skulle ha bidragit till att förbättra verksamhetens långsiktiga hållbarhet svaga.

Utvärderingsfråga 4: Hur har investeringsstödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft? Då det inte finns några indikationer på att stödet har påverkat vare sig den totala faktorproduktiviteten, förädlingsvärde per anställd eller råvaruförbrukningen per producerad enhet dras slutsatsen att det inte har bidragit till att förbättra företagets konkurrenskraft.

Effekt på sysselsättningen: Resultaten visar att det finns en positiv effekt på antalet anställda. Effekten är emellertid begränsad (företag som fått stöd sysselsätter i genomsnitt 2 procent fler än företag som inte fått stöd).

5.6 Slutsatser angående investeringsstödet effekter

Då skattningsresultaten inte ger några indikationer på att investeringsstödet, trots att det lett till ökade investeringar, ökat den totala faktor-

produktiviteten, förädlingsvärdet per anställd eller minskat råvaruförbrukningen per producerad enhet dras slutsatsen att det inte har haft de förväntade effekterna i dessa avseenden. Det bör dock noteras att det inte varit möjligt att skilja mellan stöd som betalats ut för investeringar syftande till att förbättra miljön och stöd till andra investeringar i analyserna. Eftersom miljöinvesteringar (t.ex. fleråriga energigrödor, anläggningar för att ta tillvara och utnyttja bioenergi) åtminstone delvis kan betraktas som investeringar i kollektiva varor eller varor med positiva externa effekter som det är svårt att ta betalt för kan detta leda till att effekten på total faktorproduktivitet och förädlingsvärde per anställd underskattats. Detta gäller också för effekten på företagens investeringar. Slutsatsen skall därför tolkas med försiktighet tills resultaten från slututvärderingen föreligger. Det kan emellertid också konstateras att endast en mindre del av investeringsstödet har gått till investeringar i energigrödor (se avsnitt 5.1, budget och utfall, ovan).

5.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Eftersom investeringsstödet har mycket små eller inga effekter på målvariablerna vore det logiskt att föreslå att det togs bort eller att medlen överfördes till axel 2 vars åtgärder är mera inriktade på att stödja produktionen av kollektiva varor eller varor med positiva externa effekter. Då det, p.g.a. att det inte varit möjligt att skilja mellan investeringar i produktion med positiva externa effekter och andra investeringar, finns viss osäkerhet om stödets effekter kan en sådan rekommendation emellertid vara förhastad. På *kort sikt* föreslås istället att investeringsstödet reserveras för investeringar i fleråriga energigrödor och andra miljöinvesteringar. Möjligen skulle investeringar syftande till att förbättra djurväl-färden också kunna ingå. Problemet med det sistnämnda är dock att det inte finns någon väldefinierad indikator för djurväl-färd och i avsaknad av en sådan är det inte möjligt att analysera stödets effekter. Förslag till förändringar på *lång sikt* bör vänta tills resultaten från slututvärderingen föreligger eftersom det då dels finns möjligheter att skilja mellan stöd som utbetalats för miljöinvesteringar och andra slag av investeringar och dels finns möjligheter att ta hänsyn till hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder påverkar stödets effekter. Observera dock att, för att investeringsstödet skall kunna motiveras, är det inte tillräckligt att det

genererar ökade miljöinvesteringar hos jordbruks-, trädgårds- och renskötsföretag. För att stödet inte skall leda till snedvridningar behöver investeringarna resultera i större miljöeffekter (t.ex. reduktion av växthusgasutsläpp) per satsad krona än om medlen använts för investeringar syftande till samma miljömål någon annanstans.

5.8 Förslag till nya eller förbättrade indikatorer

I samband med tolkningen av utvärderingsfrågorna i avsnitt 5.2 ovan konstaterades att indikatorerna i de flesta fall är lämpliga för att besvara utvärderingsfrågorna. Vi har således inte sett något behov av att förbättra dem. Som framgått har problemen istället att göra med om det finns dataunderlag för att skatta dem. Undantaget är möjligen resultatindikatorn avseende *effekter på djurvälståndet*. Som framgått i diskussionen av interventionslogiken är djurvälstånd ett mångdimensionellt begrepp där förbättringar i en dimension kan innebära försämringar i en annan. Problemet kan lösas genom att välja en specifik dimension som särskilt intressant att undersöka samt motivera detta val. Man behöver då också säkerställa att det finns data som gör det möjligt att analysera stödets effekter på djurvälståndet i denna dimension.

Utvärderaren ombeds i och för sig inte att komma med förslag till förbättringar av dataunderlaget. I samband med slututvärderingen av det föregående Miljö- och landsbygdsprogrammet poängterades emellertid vikten av att det fanns uppgifter om vilka individer från vilka företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder och vilket slag av kompetensutveckling åtgärden avsett. Vidare framhölls vikten av att det fanns uppgifter som gjorde det möjligt att skilja mellan olika slag av investeringar (miljö- kontra allmänt produktivitetshöjande investeringar). Utvärderaren kan konstatera att det numera finns sådana uppgifter. Orsaken till att dessa inte kunnat användas i halvtidsutvärderingen är att SCB:s data om målvariablernas utveckling inte sträcker sig längre än till och med år 2007. För slututvärderingen, när SCB:s data kan förväntas täcka en längre period, kommer detta problem att bli mindre.

Referenser

- Berglund M, Wall A, Höjgård S, Rabinowicz E, Wilhelmsson F, 2010. Hur kan jordbruket bidra till minskade utsläpp av växthusgaser? Agri-food rapport nr X. www.agrifood.se.
- Blundell R, and Costa Dias M, 2000 . "Evaluation Methods for Non-Experimental Data." *Fiscal Studies*, 21; 427-468.
- Boardman AE, Greenberg DH, Vining AR, Weimer DL, 2001. *Cost-Benefit Analysis, Concepts and Practice* (sec. ed.). Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- EU kommissionen, 2006a. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.
- EU kommissionen, 2006b. *World Energy Technology Outlook – 2050*. WETO-H₂, EUR 22038. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Greene WH, 2003. *Econometric Analysis* (fifth ed.). Prentice Hall. Upper Saddle River, New Jersey.
- Gullstrand J, Hammarlund C, 2007. Säljer svenska mervärden på EU-marknaden? SLI-rapport 2007:3. www.agrifood.se.
- Hoffmann R, Höjgård S, Rabinowicz E, 2010. Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi idag?
- IPCC, 2007. FN:s klimatpanel 2007: Syntesrapport. Fjärde utvärderingsrapporten från Intergovernmental Panel on Climate Control. www.naturvardsverket.se.
- Jordbruksdepartement, 2000. Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006. Jordbruksdepartementet, 2000.

Jordbruksdepartementet, 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.

Jordbruksdepartementet, 2009a. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

Jordbruksdepartementet, 2009b. *Stencilen*

Kuik O, et al, 2009. Marginal abatement costs of greenhouse gas emissions: a met- analysis. *Energy Policy*, 37; 1395-1403.

Mattson B, 2004. *Kostnads-nyttoanalys – värdegrund, användbarhet, användning*. Räddningsverket, Karlstad.

Nordic Council of Ministers, 2007. Climate 2050. The road to 60-80 percent reductions in the emissions of greenhouse gases in the Nordic countries. In Nordic Council of Ministers (ed.). TemaNord.

SLI, 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU 2003:105. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Fritzes, Stockholm.

Stern N, 2007. *The Economics of Climate Change – the Stern Review*. Cabinet office, HM Treasury, London.

Stiglitz JE, 2000. *Economics of the Public Sector*. WW Norton, New York.

Wooldridge J, 2002. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

6

Åtgärd 123 - Högre värde i jord- och skogsbruksföretag

6.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall

Åtgärden stöd till "Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter" (åtgärdskod 123), nedan kallat *förädlingsstödet*, grundas på artikel 28 i rådets förordning (EG) nr 1974/2006. Målgruppen utgörs av företag som förädlar produkter från jord- och skogsbruk, inklusive renskötsel och trädgård. Stödet är begränsat till produkter som omfattas av bilaga 1 till fördraget och skogsbruksprodukter före industriell bearbetning som förädlas till produkter som omfattas av bilaga 1 eller andra produkter. Stödet motiveras av behovet av att stärka företagande och entreprenörskap i jordbruksnäringen för att få en långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden ur ett såväl ekonomiskt som socialt perspektiv. Följande slag av aktiviteter är berättigade till stöd:⁴⁸

- förädling av jord- och skogsbruksprodukter
- försäljning av förädlade jord- och skogsbruksprodukter (dock ej marknadsföring)
- utveckling av nya produkter, processer och tekniker

Förändringarna sedan föregående programperiod består i att förädlingsstöd nu endast kan beviljas till små, medelstora och mikroföretag (se avsnittet villkor för stödet nedan), att det nu även kan beviljas för investeringar syftande till att effektivisera förädling av råvaror från jord- och skogsbruk till förnybar energi (se avsnittet prioriteringar nedan) samt att finansieringen har blivit något generösare för investeringar överstigande 1,6 miljoner kronor (se avsnittet belopp nedan). I övrigt är stödets utformning densamma som under perioden 2000-2006.⁴⁹

Villkor för stödet

Förädlingsstödet beviljas endast till små, medelstora och mikroföretag, inom skogsektorn endast till mikroföretag, och kan ges som stöd till följande slag av investeringar:

⁴⁸ Jordbruksdepartementet, 2009a.

⁴⁹ Se Jordbruksdepartementet, 2000, för en jämförelse.

- a. fasta och mobila anläggningar t.ex. mobila slakterier
- b. maskiner och utrustning
- c. allmänna omkostnader kopplade till a och/eller b (t.ex. konsultarkitekt och ingenjörsvoden, genomförandestudier, patent, licenser, etc.).

Stöd beviljas inte för investeringar vars syfte är att uppfylla gällande normer (lagkrav). Köp av begagnad utrustning är stödberättigad förutsatt att följande villkor uppfylls:

- Utgifter endast stödberättigade för små, medelstora eller mikroföretag.
- Stödmottagaren kan styrka att utrustningen inte förvärvats med bidrag från offentliga medel.
- Priset för begagnad utrustning får inte överstiga dess marknadsvärde och måste vara lägre än kostnaden motsvarande ny utrustning.
- Utrustningen har minst de tekniska egenskaper som behövs för insatsen.

Investeringarna kan beröra alla typer av råvarusektorer. Stödet skall i första hand ges till råvaror som kommer från EU området. I enlighet med rådets förordning måste de ingående råvarorna omfattas av bilaga 1 till Amsterdamfördraget (utom fiskeriprodukter) eller utgöra skogsprodukter.

Till varje ansökan skall en affärsplan bifogas. Affärsplanen skall verka för en långsiktigt hållbar utveckling av företaget och kunna påvisa ekonomisk bärkraft. Den skall innehålla en beskrivning och analys av företagets nuvarande situation samt affärsidé, mål och strategi för dess planerade utveckling, en marknadsanalys, inklusive finansieringsförutsättningar.⁵⁰

Stödbelopp

Stödet får uppgå till högst 30 procent av de stödberättigade investeringskostnaderna. Hälften av stödet finansieras av EU. Efter särskild

⁵⁰ Jordbruksdepartementet, 2009a.

prövning kan företag inom glest befolkade områden i norra Sverige beviljas stöd motsvarande ytterligare högst 10 procent av investeringskostnaden. Nationellt får beslutas om eventuella ytterligare begränsningar.⁵¹

Prioriteringar

Prioriteringar skall ske av de företag som utifrån sin affärsplan bedöms ha bäst möjligheter att med hjälp av stödet kunna bli långsiktigt lönsamma och bidra till ökad konkurrenskraft och entreprenörskap på landsbygden. Hänsyn skall också tas till de övergripande nationella målen (en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden) och prioriteringarna (omstrukturering och modernisering av landsbygdsföretag, kompetens- och kunskapsutveckling hos företagarna på landsbygden, öka tillgången på biobränsle, åtgärder för att höja kvalitén hos landsbygdsföretagens produkter) i landsbygdsprogrammet, de territoriella och strukturella förutsättningar som identifierats i de regionala genomförandestrategierna och i de lokala strategierna. Jämställdhet och integration av underrepresenterade grupper skall beaktas vid prövning av ansökningar. Som vägledning för vilken typ av investeringar som kan ges prioritet ges följande exempel:⁵²

- Investeringar som stöttar utvecklingen av nya biobaserade produkter utifrån ny kunskap, teknik eller innovationer som gynnar en ökad konkurrenskraft inom området jordbruks- och skogsbrukssektor samt bidrar till landsbygdsekonomin.
- Investeringsprojekt för utveckling av företrädesvis småskalig lokal och regional matproduktion och matberedning, inklusive lokal bearbetning av skogsbruksprodukter (moment som föregår den industriella bearbetningen). I vissa regioner kan fokus ligga på utveckling av lokal och regional mat som en del i turismaktiviteter.
- Investeringar som stödjer marknadstillgången av mat med mer värde, t.ex. bearbetning av certifierad ekologisk mat eller produkter från betesdjur som betar naturbetesmarker i regionen.

⁵¹ Jordbruksdepartementet, 2009a.

⁵² Jordbruksdepartementet, 2009a.

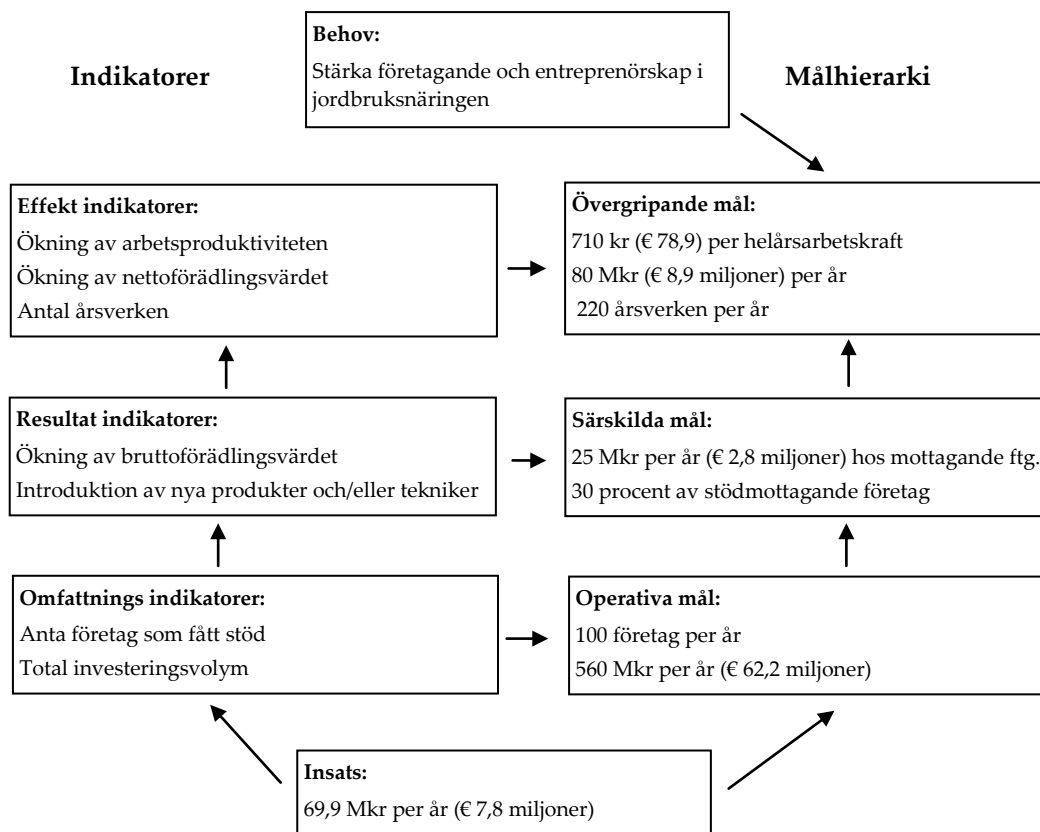
Interventionslogik och indikatorer

Enligt Landsbygdsprogrammet är det övergripande syftet med förädlingsstödet att verka för en lönsam vidareförädling och utveckling av jord- och skogsbruksprodukter och därigenom bidra till ökad konkurrenskraft, ekonomisk bärkraft och entreprenörskap i företagen. Stödets mål anges som att:

- den relativa lönsamheten i företag som fått stöd skall ha förbättrats.

Hur förädlingsstödet är tänkt att leda till att målet uppnås beskrivs av dess interventionslogik (Figur 6.1). Denna utgår från de behov stödet skall svara emot – *stärka företagande och entreprenörskap i jordbruksnäringen* – utifrån vilka en hierarki av mål (från operativa till övergripande), som förutsätts vara viktiga att uppnå för att tillgodose behoven, identifieras. Till varje målnivå finns ett antal indikatorer knutna med vars hjälp det förutsätts vara möjligt att bedöma huruvida stödet har nått målet ifråga eller ej.

De 69,9 miljoner kronor som planeras att betalas ut per år under perioden 2007-2013 förväntas således nå 100 företag årligen och, genom att sänka investeringskostnaderna, generera nya investeringar motsvarande totalt 560 miljoner kronor per år (*operativa mål*). Dessa nya investeringar förväntas leda att bruttoförelingsvärdena ökar med 25 miljoner kronor per år hos de företag som fått stöd samt att 30 procent av dem introducerar nya produkter eller ny teknik på marknaden (*särskilda mål*). Detta förväntas i sin tur leda till en ökning av arbetsproduktiviteten med 710 kronor per helårsanställd, en ökning av nettoförädlingsvärdet med 80 miljoner kronor per år och till en ökning av sysselsättningen med 220 årsverken per år (*övergripande mål*).



Figur 6.1: Förädlingsstödet interventionslogik

En av halvtidsutvärderarens uppgifter är att diskutera interventionslogiken.⁵³ Förädlingsstödet antas således leda till *nya* investeringar (d.v.s. investeringar som inte skulle ha gjorts om stödet inte funnits) genom att sänka jordbruksföretagens kostnader för investeringarna i fråga. Investeringarna antas, i sin tur, genom att öka effektiviteten i produktionen eller genom att leda till introduktion av nya varor som bättre motsvarar

⁵³ EU kommissionen, 2006a.

konsumenternas efterfrågan, öka förädlingsvärdet, arbetsproduktiviteten och sysselsättningen i företagen. Detta borde stärka företagandet och entreprenörskapet i jordbruksnäringen. Om stödet faktiskt leder till *nya* investeringar är de övergripande målen således relevanta för de identifierade behoven, de särskilda målen relevanta för de övergripande målen samt de operativa målen relevanta för de särskilda målen.

Det är emellertid inte självklart att stödet leder till nya investeringar eftersom det ligger i företagets eget intresse att företa investeringar som ökar förädlingsvärdet. Det finns således risk att stödet kommer att utgå till investeringar som företagen skulle ha gjort i vilket fall som helst, eller till investeringar som inte är produktiva (d.v.s. inte ger tillräcklig avkastningen för att kunna bära sina kostnader i avsaknad av stödet). Båda problemen är välkända från den nationalekonomiska litteraturen.⁵⁴

Ett undantag skulle kunna vara om stödet utgår till investeringar i produktion av s.k. *kollektiva varor* eller varor med *positiva externa effekter*. Kollektiva varor har den egenskapen att en individs konsumtion inte hindrar andra människor från att konsumera samma enhet av varan. Därmed blir det svårt att utestänga den som inte betalar från att dra nytta av varan. Ett exempel på kollektiva varor är klimatförändringar som påverkar alla oavsett hur många vi är och vare sig vi vill det eller ej.⁵⁵ Positiva externa effekter uppstår om en individs konsumtion (eller produktion) av en vara också ökar andra människors nytta. Investeringar syftande till att utnyttja basprodukter från jord- och skogsbruk för produktion av förnybar energi skulle kunna betraktas som investeringar i produktion av varor med positiva externa effekter. Förnybar energi är inte någon kollektiv vara eftersom det går att utesluta dem som inte betalar från att använda energin. Om någon väljer att ersätta fossil energi med förnybar energi reduceras emellertid utsläppen av växthusgaser vilket motverkar klimatförändringarna, och detta är något som det inte går att utesluta andra från att dra nytta av. Gemensamt för kollektiva varor och varor med positiva externa effekter är att privata företag har begränsade incitament att investera i produktion av dem då de inte kan tillgodogöra sig hela avkastningen på investeringen. Stödet kan betrak-

⁵⁴ Se t.ex. Stiglitz, 2000; Boardman et al, 2001 eller Mattson, 2004.

⁵⁵ Se t.ex. IPCC, 2007 eller Stern, 2007.

tas som ett sätt att kompensera företaget för investeringens positiva externa effekter och därmed kunna generera investeringar som annars inte skulle ha gjorts.

Å andra sidan görs ansträngningar för att få människor att ta hänsyn till vilka effekter deras konsumtion har på klimatet genom att beskatta eller på annat sätt prissätta utsläpp av växthusgaser. Detta ökar priset på fossil energi vilket, allt annat lika, ökar efterfrågan på bioenergi. Därmed ökar också företagens möjligheter att få avkastning på investeringar i energigrödor eller anläggningar för produktion och utnyttjande av bioenergi. Det kan dock invändas att dagens priser på växthusgasutsläpp inte täcker den fulla kostnaden för utsläppens klimateffekter.⁵⁶ I så fall skulle priset på fossil energi fortfarande vara för lågt i förhållande till priset på bioenergi och företag som producerar bioenergi fortfarande inte kunna få betalt för hela klimatnyttan. Därmed skulle det fortfarande kunna finnas teoretiska argument för ett stöd till odling av energigrödor och anläggningar för att producera och utnyttja bioenergi.

Sannolikheten att förädlingsstödet genererar investeringar som annars inte skulle ha kommit till stånd förväntas således vara större om det går till investeringar syftande till förädling av jord- och skogsbruksprodukter till bioenergi än om det går till investeringar syftande till förädling som inte ger några positiva externa effekter.

Budget och utfall

I Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013 budgeteras 54,4 miljoner kronor per år för åtgärden. Av dessa finansieras 27,2 miljoner av EU:s fond EJFLU. Stödets användning från år 2007 till och med år 2009 framgår av tabell 6.1.

⁵⁶ Se t.ex. EU kommissionen, 2006b; Nordic Council of Ministers, 2007; Stern, 2007; Kuik et al, 2009 eller Berglund et al, 2010.

Tabell 6.1: Förädlingsstödet användning 2007 – 2009

År	2007	2008	2009
Beviljat stöd totalt (Mkr) ^a	29,0	80,0	69,8
Utbetalat stöd totalt (Mkr) ^b	0,0	43,3	38,9
Totala investeringar (Mkr) ^a	72,2	347,0	317,9
Antal företag som beviljats stöd ^a	40	167	191

Källa: a) Jordbruksverkets årsredovisningar 2007-2008.

b) Jordbruksdepartementet

Som framgår nådde man inte målsättningen vad gäller beviljade eller utbetalade stödsummor (insatser) för år 2007. Som i fallet med investeringsstödet i föregående kapitel är en trolig orsak att det tar tid att behandla ansökningarna. Emellertid ligger man fortfarande under målsättningen vad gäller utbetalade stödsummor år 2008 och 2009 även om de beviljade stödsummorna överstiger målet. För perioden som helhet överskrider man också det operativa målet för antalet företag som beviljas stöd. Däremot har man ännu inte uppnått det operativa målet för den totala årliga investeringsvolymen (d.v.s. investeringsbelopp inklusive entreprenörernas egna medel).

6.2 Utvärderingsfrågorna

Kommissionen har fasställt fem utvärderingsfrågor för förädlingsstödet som skall besvaras av samtliga medlemsstater med hjälp av indikatorerna i Figur 6.1:⁵⁷

- 1) Hur har investeringarna bidragit till att införa ny teknik och innovation?
- 2) Hur har investeringarna bidragit till att höja jordbruks- och skogsbruksprodukternas kvalitet?
- 3) Hur har investeringarna bidragit till att effektivisera bearbetningen och saluföringen av jordbruks- och skogsbruksprodukter?
- 4) Hur har investeringen bidragit till att förbättra jordbruks- och skogsbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel t.ex. inom sektorn för förnybar energi?

⁵⁷ EU kommissionen 2006a.

- 5) Hur har investeringarna bidragit till att förbättra jordbrukets och skogsbrukets konkurrenskraft?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

De flesta av frågorna avser förädlingsstödet effekter på jord- och skogsbruksföretagens ekonomiska bärkraft och konkurrensförmåga i allmänhet. Den fjärde frågan tar emellertid också sikte på hur stödet har påverkat deras möjligheter att motverka klimatförändringar genom att bidra till produktionen av förnybar energi. Bortsett från att ingen av resultat- och effektindikatorerna i Figur 6.1 verkar fånga upp effekten på växthusgasutsläppen av investeringar syftande till förädling av jord- och skogsbruksråvaror till förnybar energi, tycks de vara lämpliga för att besvara utvärderingsfrågorna. Precis som i fallet med investeringsstödet i föregående kapitel har eventuella problem därför snarare att göra med om det finns data som gör det möjligt att skatta dem än med valet av indikatorer som sådant.

Eftersom det kontinuerligt sker en viss teknikutveckling vars resultat kan förväntas införlivas av företagen även om förädlingsstödet inte hade existerat (jmf. diskussionen i avsnittet om stödets interventionslogik) är det inte rimligt att utgå från att alla förändringar avseende utnyttjande av produktionsfaktorer, införande av ny teknik, marknadsandel och marknadstillträde, o.s.v. skulle bero på stödet. Problemet blir då att ta reda på hur stor del av förändringarna som kan tillskrivas förädlingsstödet. Till skillnad från omfattningsindikatorerna, som kan avläsas från Jordbruksverkets uppgifter om stödutbetalningar, fordrar detta s.k. *kontrafaktisk analys*.

Kontrafaktisk analys förutsätter att det är möjligt att jämföra utvecklingen över tiden mellan jord- och skogsbruksföretag som har fått del av förädlingsstödet och sådana som inte har fått det. De företag som jämförs bör vara så lika varandra som möjligt vad gäller alla övriga egenskaper som kan antas ha betydelse för deras utveckling. Det kräver således att det är möjligt att få uppgifter om resultatvariabler som investeringsvolym (uppdelat på slag av investering), kapitalstock, sysselsättning, råvaruanvändning, försäljningsvolym för såväl stödmottagande som icke stödmottagande företag. Vidare krävs att det är möjligt att få upp-

gifter om andra variabler som kan påverka resultatet (förutom själva stödet) såsom företagets storlek, inriktning och belägenhet, kunskaper och erfarenhet hos den driftsansvarige samt den allmänna ekonomiska utvecklingen (priser på insats- och avsaluvaror, räntor, löner, växelkurser o.s.v.). Kontrafaktisk analys ställer således stora krav på datatillgången. Vi återkommer till vilka problem det innebär för utvärderingen i avsnittet om underlag och metod nedan.

6.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Halvtidsutvärderingen 2003⁵⁸

I halvtidsutvärderingen gjordes ingen kontrafaktisk analys för att identifiera förädlingsstödet effekter på grund av den korta tid som stödet funnits. Av samma orsak ansåg halvtidsutvärderaren att det inte gick att utläsa några säkra effekter av stödet.

Mot bakgrund av uppgifter om stödutbetalningar och totala investeringskostnader (inklusive företagets egna medel) drogs emellertid slutsatsen att det operativa målet för stödets omfattning redan var uppfyllt i oktober 2002. Halvtidsutvärderaren noterade också att stödet enligt företagets uppgifter hade bevarat eller skapat drygt 400 arbetstillfällen, huvudsakligen i småskaliga företag. Mot bakgrund av detta föreslogs en än mer uttalad prioritering av ansökningar från småskaliga företag. Det drogs emellertid ingen slutsats om huruvida stödet skulle komma att uppnå det operativa målet om minst 1 500 bevarade eller skapade arbetstillfällen.

Halvtidsutvärderaren refererade också till en studie av Jordbruksverket samt en studie av Livsmedelsekonomiska institutet, av förädlingsstödet effekter under perioden 1995-1999. I Jordbruksverkets studie kunde det inte säkerställas att stödet hade påverkat sysselsättningen i de företag som beviljats stöd medan SLI:s studie inte kunde finna att stödet hade haft några effekter på råvaruförbrukning och produktivitet utveckling i stödmottagande företag.⁵⁹ Halvtidsutvärderaren konstaterade därför att det fanns behov av mer djupgående studier som jämförde utvecklingen för företag som fått stöd med utvecklingen för företag som inte fått det

⁵⁸ SOU 2003:105.

⁵⁹ SJV, 1998 respektive SLI, 2001.

för att analysera i vilken utsträckning det fanns undanträngningseffekter. Då endast ett fåtal projekt hade avslutats vid tiden för halvtidsutvärderingen ansågs det emellertid att en sådan analys borde vänta till slututvärderingen.

Slututvärderingen 2009⁶⁰

Utvärderaren noterade att det dataunderlag som samlats in av programansvariga myndigheter under perioden inte var tillräckligt för att göra en kontrafaktisk analys av stödets effekter, såsom föreslagits i halvtidsutvärderingen, eftersom det saknades uppgifter om investeringar, sysselsättning, förädlingsvärden, etc. för företag som inte fått stöd. Underlaget kompletterades därför med uppgifter om totala investeringar, förädlingsvärden, antal anställda, produktionskostnader uppdelat på kostnadsslag (däribland kostnader för råvaror) och export från SCB:s företagsregister. Syftet var att konstruera en longitudinell databas som skulle göra det möjligt använda kontrafaktisk analys för att besvara så många som möjligt av utvärderingsfrågorna.

I SCB:s data gick det emellertid inte att skilja mellan investeringar i miljöförbättrande åtgärder eller investeringar syftande till att förbättra arbetsmiljön å ena sidan och investeringar syftande till att förbättra företagets produktionsförmåga och konkurrenskraft å den andra. Detta innebär att frågor om hur förädlingsstödet påverkat miljön, eller om det haft några effekter på de anställdas hälsa inte kunde besvaras.

Resultaten visade emellertid att förädlingsstödet inte hade haft någon effekt på företagets totala investeringar. Halvtidsutvärderingens fråga om huruvida förädlingsstödet trängde undan investeringar som skulle ha gjorts i vilket fall som helst kunde därför besvaras jakande.

Resultaten visade också att förädlingsstödet inte hade haft någon effekt på den totala faktorproduktiviteten i företagen, på företagets export eller på andelen högkvalitativa produkter i deras export. Därmed drogs slutsatsen att förädlingsstödet inte hade förbättrat företagets konkurrenskraft.

⁶⁰ SLU, 2009.

Stödet hade en positiv effekt på förädlingsvärdet per anställd. Effekten var dock begränsad till livsmedelsföretag i folkrika kommuner (d.v.s. kommuner nära eller i storstäder) och fanns inte hos jordbruksföretag eller hos företag lokaliserade i mer uttalat rurala kommuner. Detta, tillsammans med resultatet att förädlingsstödet inte tycktes ha haft några effekter på företagens användning av råvaror från jordbruket eller på sysselsättningen i företagen, ledde slututvärderaren till att dra slutsatsen att det inte heller hade påverkat villkoren i sektorn för produktion av basprodukter från jordbruket.

Frågorna om huruvida stödet hade bidragit till förbättrad hälsa och ökad välfärd samt om det bidragit till att skydda miljön, kunde inte analyseras p.g.a. brist på data. Även om det således inte kunde uteslutas att förädlingsstödet hade haft en positiv effekt inom såväl hälso- som miljöområdet ansågs det dock tveksamt eftersom stödet inte hade lett till ökade investeringar. Vidare, om stödet hade haft positiva effekter på individers hälsa, borde det ha visat sig i ett ökat förädlingsvärdet per anställd. Eftersom en sådan effekt bara kunde iaktas hos livsmedelsföretag i folkrika kommuner tycktes detta inte vara fallet (det förefaller osannolikt att förädlingsstödet bara skulle leda till investeringar som påverkar hälsan hos livsmedelsföretag i folkrika kommuner).

Slututvärderingens övergripande slutsats var därför att förädlingsstödet inte hade haft de önskade effekterna.

Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013⁶¹

Vid tiden för förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram för innevarande period förelåg endast resultaten från halvtidsutvärderingen av föregående programperiod. Därmed fanns det inte något empiriskt material som kunde användas för kvantitativa beräkningar av åtgärdernas förväntade effekter. Diskussionen i förhandsutvärderingen fördes därför huvudsakligen från teoretiska utgångspunkter.

Beträffande förädlingsstödet konstaterades att det var oklart i vilken utsträckning det var riktat mot att korrigera effekterna av marknadsmiss-

⁶¹ Jordbruksdepartementet, 2006.

lyckanden (d.v.s. kompensera producenterna för produktion av kollektiva varor eller varor med positiva externa effekter). Från beskrivningen i programdokumentet drogs slutsatsen att det huvudsakliga motivet för stödet tycktes vara att öka förädlingsföretagens konkurrenskraft även om det också kunde avse investeringar i förädling av jord- och skogsbruksråvara till bioenergi. Om stödet huvudsakligen skulle komma att utgå för investeringar avsedda att öka företagets effektivitet och konkurrensförmåga och endast i begränsad utsträckning för investeringar i bioenergiförädling bedömdes risken för undanträngning och snedvridningar således vara hög.

Mot bakgrund av de problem som avsaknaden av data hade medfört för halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 föreslogs också att det gjordes en inventering av vilka data som fanns tillgängliga hos SCB och andra offentliga myndigheter. I den mån detta befanns vara otillräckligt poängterades vikten av att kompletterande data insamlades under den innevarande programperioden.

6.4 Underlag och metod

Ovan underströks behovet av en kontrafaktisk analys för att identifiera förädlingsstödet effekter på företagets investeringar samt hur dessa investeringar har påverkat företagets förädling av jord- och skogsbruksråvara till bioenergi eller lokalt producerade matprodukter, företagets arbetsmiljö, sysselsättning, produktutveckling, arbetsproduktivitet och förädlingsvärden. Kontrafaktisk analys förutsätter att det finns uppgifter om dessa målvariabler både för företag som beviljats förädlingsstöd (försöksgrupp) och för snarlika företag som inte beviljats förädlingsstöd (kontrollgrupp). Om företagen i kontroll- och försöksgrupp är identiska kan utvecklingen för företagen i kontrollgruppen betraktas som representativ för hur målvariablerna skulle ha utvecklats om förädlingsstödet inte hade existerat. Genom att jämföra målvariablernas utveckling över tiden mellan företag i kontrollgruppen och företag i försöksgruppen är det således möjligt att identifiera de effekter som faktiskt har uppstått p.g.a. stödet.

Hos Jordbruksverket finns uppgifter om vilka företag som fått förädlingsstöd, var de hör hemma, deras produktionsinriktning (d.v.s. om de-

ras huvudsakliga verksamhet är inom livsmedelssektorn, jordbrukssektorn, trädgårdsnäringen eller renskötseln), vilket år de fått stöd, hur mycket de fått, investeringens totala omfattning, dess inriktning (t.ex. investeringar i utrustning och lokaler för förädling av jord- och skogsbruksråvaror till bioenergi eller investeringar i utrustning och lokaler för annan förädling). Motsvarande uppgifter om företag som inte har fått förädlingsstöd saknas emellertid. Precis som för investeringsstödet i föregående kapitel kompletteras därför Jordbruksverkets uppgifter med uppgifter från andra databaser.

Från *Jordbruksverkets stöddatabas* fås således uppgifter om vilka företag som beviljats respektive inte beviljats stöd, vilket år stödet utbetalats samt vilket slags investeringar det rört sig om i de företag som fått stöd. Här skiljs mellan investeringar i anläggningar och teknik för att förädla råvaror till bioenergi och investeringar i anläggningar och teknik för annan förädling. Observera att denna möjlighet att skilja mellan olika slags investeringar inte finns för perioden före 2007. Från Jordbruksverket fås också uppgifter om vilka andra stöd från landsbygdsprogrammet som kan påverka målvariablerna (t.ex. investeringsstöd och stöd till ekologisk produktion) företagen har fått samt när de fått det. Slutligen fås uppgifter om vilka företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder syftande till företagsutveckling under perioden 2007 – 2009 samt när de deltagit i dessa åtgärder. Notera dock att inte heller denna information finns för perioden före 2007.

Från *SCB:s databaser* fås uppgifter om totala investeringar, förädlingsvärden, antal anställda, produktionskostnader uppdelat på kostnadsslag (däribland kostnader för råvaror) samt export både för företag som enligt Jordbruksverkets uppgifter fått förädlingsstöd och företag som inte fått det. Vidare fås uppgifter om andra variabler, t.ex. företagens storlek, driftsinriktning och lokalisering, som kan påverka målvariablerna.

SCB:s företagsregister innehåller bara uppgifter till och med år 2007.⁶² Eftersom stödet i huvudsak är utformat på samma sätt som under föregå-

⁶² Uppgifter för år 2008 beräknas föreligga under hösten 2010 (muntlig kommunikation med SCB).

ende programperiod kan emellertid uppgifterna i den databas som skapades för slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet utnyttjas. Genom att komplettera dessa data med uppgifter för åren 2006 och 2007 fås således en longitudinell databas som sträcker sig från och med år 1997 till och med år 2007 för livsmedelsföretag och för åren 2003 – 2007 för jordbruks-, trädgårds-, rennäring-, och skogsbruksföretag. Med hjälp av denna kommer följande analyser att göras:

6. *Förädlingsstödetts effekter på företagens investeringar.* Syftet är att besvara utvärderingsfråga nr 1, d.v.s. huruvida investeringarna bidragit till att införa ny teknik och innovationer. Ett grundläggande villkor för detta är att företag som fått förädlingsstöd investerar mer än företag som inte har fått det.
7. *Förädlingsstödetts effekter på företagens export av högkvalitativa produkter.* Syftet är att besvara utvärderingsfråga nr 2, d.v.s. huruvida förädlingsstödet bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet. Information avseende produktkvalitet är svår att få fram. I exportstatistiken finns emellertid uppgifter om kvaliteten på produkter som exporteras. Högkvalitativa produkter definieras som sådana där företaget tar ut ett pris som är minst 1,25 gånger högre än medianpriset på varan ifråga. Om företag som fått förädlingsstöd ökar sin export av högkvalitativa produkter mer än sådana som inte har fått stöd är detta en indikation på att stödet bidragit till att öka kvaliteten i jord- och skogsbruksprodukterna
8. *Förädlingsstödetts effekter på den totala faktorproduktiviteten och förädlingsvärdet per anställd.* Syftet är att besvara utvärderingsfrågorna nr 3 – om investeringarna bidragit till att effektivisera bearbetning och saluföring av jord- och skogsbruksprodukter – och nr 5 – om investeringarna bidragit till att förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft. För att stödet skall ha bidragit till ökad effektivitet är ett grundläggande villkor att företag som fått förädlingsstöd har ökat sin totala faktorproduktivitet och/eller förädlingsvärdet per anställd mer än företag som inte fått det. Om effektiviteten har ökat torde det också ha ökat företagets konkurrenskraft.

9. *Förädlingsstödetts effekt på företagens tillväxt.* Syftet är att besvara utvärderingsfrågorna nr 4 (d.v.s. om stödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel) och nr. 5 (d.v.s. om investeringarna bidragit till att förbättra företagens konkurrenskraft). För att stödet skall ha haft de önskade effekterna bör, i båda fallen, företag som fått stöd uppvisa snabbare tillväxt än företag som inte har fått det. Som mått på tillväxt används förändringen i företagets omsättning respektive förädlingsvärde. I SCB:s data går det emellertid inte att urskilja om tillväxten skett inom sektorn för förnyelsebar energi eller inte för perioden fram till år 2007.
10. *Förädlingsstödetts effekter på antalet anställda i företagen.* Det finns i och för sig ingen utvärderingsfråga som explicit riktar sig mot stödets effekter på sysselsättningen. Emellertid är ett av stödets övergripande mål (se Figur 6.1) att det skall bidra till att öka antalet årsverken. I så fall bör företag som fått förädlingsstöd öka sysselsättningen mer än företag som inte fått det.

Notera att analyserna inte tar hänsyn till att effekterna kan påverkas av om stödet gått till investeringar i förädling av råvara till bioenergi eller till investeringar i annan förädling p.g.a. att det inte finns någon information om detta för stöd som betalats ut tidigare än 2007. Av samma orsak är det inte heller möjligt att analysera effekterna av att ha deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder. Vid slututvärderingen, när båda typerna av information finns för en längre period, är det emellertid viktigt att ta hänsyn till detta.

Urvals- och skattningsmetod

Eftersom underlaget för företag med huvudsaklig verksamhet inom livsmedelsindustrin täcker perioden 1997 – 2007 medan underlaget för företag med huvudsaklig verksamhet inom jordbruk, trädgårdsnäring, renskötsel och skogsbruk bara täcker perioden 2003 – 2007 analyseras livsmedelsföretagen separat från företag med annan driftsinriktning. Samtliga observationer i databasen kan emellertid inte användas eftersom analysmetoden kräver att ett företag kan observeras under minst tre år för att kunna jämföra utfallet före och efter det att det har fått stöd

samt att företaget har ett produktionsvärde större än noll. Då *inga* renskötsel- eller skogsbruksföretag fått förädlingsstöd under perioden ingår dessa inte i analysen och då det också visade sig att endast 84 trädgårdsföretag fått stöd är det inte meningsfullt att analysera dem skilt från jordbruksföretagen. För att undersöka om stödets effekt skiljer sig mellan jordbruks- och trädgårdsföretag skattas istället interaktionseffekter (se nedan). Dessa begränsningar innebär att det finns 26 693 årsobservationer fördelade på 4 247 *livsmedelsföretag* under perioden 1997 – 2007 och att det finns 425 730 årsobservationer fördelade på 106 565 *jordbruksföretag* samt 8 343 årsobservationer fördelade på 2 233 *trädgårdsföretag* under perioden 2003 – 2007,

Om stödet delas ut *slumpmässigt* skulle dess effekter på målvariabeln kunna skattas med hjälp av en enkel log-linjär regression (OLS):

$$\text{Ln}(Y_{i,t}) = \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)} \rho_{\theta} + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)} \delta_{\theta} + \varepsilon_t, \quad (1)$$

där $\text{Ln}(Y_{i,t})$ är logaritmen av målvariabeln (investeringar, anställningar, förädlingsvärde, etc.) hos företag i år t . $S_{i,t}$ är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om företag i har fått stöd år t och värdet 0 i annat fall.⁶³ Den procentuella effekten på målvariabeln år $(t+\theta)$ av att få stöd år t beräknas med hjälp av den skattade koefficienten ρ_{θ} (d.v.s. stödets effekt blir $(e^{\rho_{\theta} \times 1} - e^{\rho_{\theta} \times 0}) / e^{\rho_{\theta} \times 0}$ eftersom det rör sig om en icke-marginell förändring). T_i är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om företaget är ett trädgårds- eller renskötsel-företag och värdet 0 i annat fall (eftersom endast 15 renskötsel-företag fått investeringsstöd under perioden är det inte meningsfullt med en separat indikatorvariabel för dem). Termen $T_i S_{i,(t+\theta)}$ är en s.k. interaktionsterm och dess koefficient δ_{θ} (som också skattas) används för att undersöka om effekten på målvariabeln år $(t+\theta)$

⁶³ Orsaken till att stödet inte mäts med hjälp av en kontinuerlig variabel är att vi inte är lika säkra på *hur mycket* stöd som utbetalats ett visst år som på att stöd har utbetalats detta år (ibland förekommer flera utbetalningar som sträcker sig över mer än ett år i samband med en beviljad ansökan).

av att ha fått stöd år t skiljer sig mellan trädgårds/renskötsel-företag och för jordbruksföretag. ε_t , slutligen är en felterm.

Nu vet vi att förädlingsstödet inte delas ut slumpmässigt (företagen måste ansöka om stöd och ansökan skall bedömas och beviljas). Det kan därför finnas skillnader i egenskaper mellan företagen som både påverkar möjligheten att få stöd och stödets effekter på målvariablerna. Om det vore möjligt att *observera alla* egenskaper hos företagen (utöver om de fått stöd eller inte) som kan påverka utfallet för målvariablerna, skulle stödets effekter på målvariabeln fortfarande kunna skattas med hjälp av en log-linjär regression genom att införa förklaringsvariabler som mäter effekterna av skillnader i företagsegenskaper:

$$\begin{aligned} \ln(Y_i, t) = & \ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_{\theta} + \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_{\theta} + e_t \end{aligned} \quad (2)$$

där $\ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})$ är de logaritmerade värdena av företag i :s egenskaper i det fall dessa kan mätas kontinuerligt medan $\mathbf{Z}_{i,(t-1)}$ är företagsegenskaper som mäts med hjälp av indikatorvariabler som anger om företaget har den egenskapen eller ej (för att minimera risken att dessa bestäms samtidigt med målvariabeln laggas såväl X- som Z-egenskapernas värde en period). $\boldsymbol{\beta}$ -koefficienterna används för att beräkna den procentuella förändringen av målvariabeln när respektive X-variabel ändras *marginalt* medan $\boldsymbol{\kappa}$ -koefficienterna används för att beräkna den procentuella effekten på målvariabeln som uppstår vid icke-marginella förändringar (d.v.s. när indikatorvariabeln ändras från 0 till 1 och företaget går från att sakna egenkapen i fråga till att ha den).

Om det *inte går att observera* alla skillnader i företagsegenskaper som kan påverka målvariablernas utfall går det inte längre använda den vanliga

OLS modellen.⁶⁴ Om det går att följa företagen över tiden kan man emellertid ta hänsyn till effekterna av skillnader i egenskaper som inte kan observeras med hjälp av s.k. paneldatametoder.⁶⁵ I det fall skillnaderna i de icke observerade egenskaperna är *konstanta* över tiden kan följande "fixed effects" (FE) modell användas:

$$\begin{aligned} \ln(Y_{i,t}) = & \ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \lambda_t + \mu_i + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_\theta \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_\theta + e_{i,t} \end{aligned} \quad (3a)$$

Skillnaden gentemot ekv. (2) är att vi här dels har definierat en variabel λ_t som mäter effekten av icke observerade årsspecifika händelser som är gemensamma för alla företag (t.ex. ändringar i räntor eller världsmarknadspriser) och dels definierat en variabel μ_i som mäter effekten av icke observerade skillnader mellan företag som är konstanta över tiden (en företagsspecifik effekt som kan bero på skillnader i produktkvalitet eller företagets organisation). Notera åter att interaktionstermen $T_i S_{i,(t+\theta)}$ *inte* tas med i analysen av företag med huvudsaklig verksamhet inom livsmedelsindustrin.

Det kan också tänkas att företag med en viss egenskap har en särskild utvecklingstrend (som t.ex. kan ha att göra med tidigare investeringar), eller att olika företag kan reagera olika på en förändring som gäller alla (nya regelverk, inflation, etc.) eller ändra sitt beteende precis innan förändringen (investera mer eller mindre, öka eller minska produktionen, o.s.v.). I samtliga fall kan det leda till att målvariabeln uppvisar en *företagsspecifik trend*. För att undvika att sådana effekter påverkar skattning-

⁶⁴ Ansökningarna skulle prioriteras bl.a. mot bakgrund av en bedömning av den bifogade affärsplanen. Det är möjligt att affärsplanens trovärdighet påverkas av skillnader i egenskaper som företagarens renommé (som inte kan observeras), företagets produktionsvärde, dess produktionsinriktning, kapital per anställd, total faktorproduktivitet, o.s.v. (som kan observeras). Det är också möjligt att skillnader i sådana egenskaper påverkar företagets beslut om investeringar och anställningar samt utfallet i form av förädlingsvärde, etc. oavsett om det får investeringsstöd eller inte.

⁶⁵ Se t.ex. Wooldridge, 2002 eller Greene, 2003.

en av stödets effekter på målvariabeln inkluderas en tidstrend i FE modellen i ekv. (3a):

$$\begin{aligned} Ln(Y_{i,t}) = & Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \lambda_t + \mu_i + t\tau_i + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_\theta \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_\theta + e_{i,t} \end{aligned} \quad , \quad (3b)$$

där koefficienten τ_i anger effekten av den företagsspecifika trenden. För att skatta effekten används en s.k. "first differences fixed effects" (random trend model) specifikation av ekv. (3b) där vi analyserar effekten på målvariabelns *förändring* över tiden:

$$\begin{aligned} Ln(Y_{i,t}) - Ln(Y_{i,(t-1)}) = & [Ln(\mathbf{X}_{i,t}) - Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})]\boldsymbol{\beta} \\ & + [\mathbf{Z}_{i,t} - \mathbf{Z}_{i,(t-1)}]\boldsymbol{\kappa} + (\lambda_t - \lambda_{t-1}) + \tau_i \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 (S_{i,(t+\theta)} - S_{i,(t+\theta-1)})\rho_\theta \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 (T_i S_{i,(t+\theta)} - T_i S_{i,(t+\theta-1)})\delta_\theta \\ & + (e_{i,t} - e_{i,(t-1)}) \end{aligned} \quad . \quad (4)$$

Eftersom fokus ligger på de årliga förändringarna i de ingående variablerna kommer skillnader i företagsspecifika egenskaper som inte ändras över tiden inte heller att få någon effekt på de årliga förändringarna i målvariabeln ($\mu_i - \mu_i = 0$). Dessa finns därför inte med i uttrycket. Vidare, eftersom en linjär trend inte ändras från ett år till ett annat, blir den företagsspecifika trenden ($t\tau_i$) en icke-tidsberoende företagsspecifik effekt [$(t+1)\tau_i - t\tau_i = \tau_i$]. Även här gäller att interaktionstermen $T_i S_{i,(t+\theta)}$ *inte* tas med i analysen av företag med huvudsaklig verksamhet inom livsmedelsindustrin.

Om stödet inte delas ut slumpmässigt kan man också behöva ta hänsyn till att det kan finnas *mycket stora* skillnader i egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd mellan företag som också kan påverka

utfallet för målvariablerna. I så fall kan den skattade effekten av investeringsstödet i själva verket bero på dem och inte på stödet i sig självt. För att undvika detta bör företagen i försöks- och kontrollgruppen vara så lika varandra som möjligt vad gäller bakgrundsegenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd.

För att finna sådana "statistiska tvillingar" används ett trestegsförfarande.⁶⁶ Först undersöks vilka företagsegenskaper i datamaterialet som påverkar sannolikheten att få stöd.⁶⁷ Det visar sig att *kapital per anställd*, om företaget har *mer eget kapital än genomsnittet*, om det har *bättre resultat än genomsnittet*, om det *importerar*, om företagets *verksamhet är koncentrerad till ett visst område* samt vilken *region* det är verksamt i har statistiskt signifikanta effekter. I det andra steget skattas därför, för varje år, sannolikheterna för att ett företag, med viss driftsinriktning (på tresiffrig industrikodsnivå) inom livsmedels- respektive inom jordbruks- och trädgårdssektorn skall få investeringsstöd som en funktion av dessa egenskaper. I det tredje steget undersöks, för varje kandidat till försöksgruppen, om det finns något företag som inte fått stöd som har ungefär lika stor sannolikhet att få det (skillnaden i sannolikheten att få stöd som skattats med hjälp av de observerade egenskaperna ovan får högst vara 10 procent). Om det finns flera icke stödföretag som uppfyller detta villkor väljs det där skillnaden i sannolikhet att få stöd är minst för att ingå i kontrollgruppen. Stödföretag som inte har någon statistisk tvilling (inget företag som inte fått stöd klarar tröskelvärdet "högst 10 procents skillnad") utesluts från försöksgruppen.

Matchningsförfarandet resulterade i att skillnaderna mellan företag i försöksgruppen och företag i kontrollgruppen i observerade egenskaper som påverkar sannolikheten att för stöd minskade med mellan 50 och 100 procent i det matchade urvalet jämfört med det icke matchade (fullständiga numeriska resultat kan fås från författarna på begäran). I det slutliga matchade urvalet ingår 4 612 årsobservationer för *livsmedelsföretag* (900 i försöksgruppen och 3 712 i kontrollgruppen) fördelade på före-

⁶⁶ Förfarandet kallas för propensity score matching. Se t.ex. Wooldridge, 2002.

⁶⁷ Detta gjordes med hjälp av en s.k. Probit-modell. Se t.ex. Greene, 2003.

tag (117 i försöksgruppen och 474 i kontrollgruppen) och 2 307 årsobservationer för *jordbruks- och trädgårdsföretag* (427 i försöksgruppen och 1 880 i kontrollgruppen) fördelade på 501 företag (94 i försöksgruppen och 407 i kontrollgruppen).

Givet att alla andra egenskaper som påverkar såväl sannolikheten att söka och få stöd som målvariablernas utfall kan observeras skulle stödets effekter fortfarande kunna skattas med hjälp av ekv. (2) ovan om man använder det *matchade* urvalet. Om det också finns skillnader i egenskaper mellan företagen som inte kan observeras kan man antingen utnyttja det matchade urvalet och skatta effekten med hjälp av ekv. (3a) – om skillnaderna i icke observerade egenskaper är *konstanta över tiden* – eller ekv. (4) – om skillnaderna i icke observerade egenskaper uppvisar *företagsspecifika trender*.

6.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Resultat

Resultaten av regressionsanalyserna presenteras i Tabellerna 6.2 och 6.3 nedan. Skattningarna i Tabell 6.2 inkluderar inte några andra förklaringsvariabler för målvariabelns utveckling än investeringsstödet. Skattningarna i Tabell 6.3 tar också hänsyn till skillnader i sådana företags-egenskaper som kan ändras över tiden och som kan observeras. Av dessa visade sig företagets *totala produktionsvärde* samt variabler som indikerar om företaget har fått *förädlingsstöd* eller *stöd till ekologisk produktion* från Landsbygdsprogrammet vara statistiskt signifikanta.⁶⁸ Tre stjärnor (***) indikerar att stödets effekt är signifikant på 1-procentsnivån (d.v.s. sannolikheten att skillnaderna i målvariabelns värde mellan stödmottagande och icke stödmottagande företag egentligen beror på slumpen och inte på stödet är högst 1 procent), två stjärnor (**) att den är signifikant på 5-procentsnivån (sannolikheten att skillnaderna beror på slumpen är högst 5 procent) medan en stjärna (*) indikerar att den är signifikanta på 10-procentsnivån (sannolikheten att skillnaderna beror på slumpen är

⁶⁸ Här borde vi också ha tagit med en variabel som indikerar om företaget har deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder inom Landsbygdsprogrammet riktade mot företagsutveckling. Då denna information saknas för perioden före år 2007 har detta inte varit möjligt.

högst 10 procent). Vanligen brukar man kräva 5 procents signifikansnivå för att anse effekten statistiskt säkerställd.

Eftersom det finns stora skillnader i egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd mellan företagen i försöks- respektive kontrollgruppen när vi använder det omatchade urvalet riskerar resultaten från OLS och FE skattningarna (kolumn två och tre i tabellerna) *utan matchad kontrollgrupp* att vara missledande. Vad gäller resultaten från OLS respektive FE skattningarna *med matchad kontrollgrupp* (kolumn fyra och fem) visar sig den företagsspecifika effekten μ_i alltid vara statistiskt signifikant. Det finns således skillnader i egenskaper som inte kan observeras men som kan påverka målvariablernas utfall. Därmed förkastas OLS till förmån för FE specifikationen. Slutligen testades FE specifikationen med matchad kontrollgrupp i kolumn fem mot FE specifikationen med matchad kontrollgrupp och first differences i kolumn sex med hjälp av ett F-test.⁶⁹ Detta visade att det inte gick att förkasta hypotesen att de företagsspecifika trenderna i first differences modellen inte bidrar till att förklara skillnaderna i målvariablernas utfall. Specifikationen är således för restriktiv när vi har matchad kontrollgrupp. FE med matchad kontrollgrupp i kolumn fem är därmed den föredragna modellen. Eftersom samtliga observerbara företagsegenskaper som inkluderats i skattningarna i Tabell 6.3 är statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån gäller också att resultaten från FE specifikationen med matchad kontrollgrupp i Tabell 6.3 föredras framför resultaten i Tabell 6.2.

⁶⁹ Se t.ex. Wooldridge, 2002 eller Greene, 2003.

Tabell 6.2: Skattning av förädlingsstödet effekter på målvariablerna (utan andra förklaringsvariabler)

Livsmedelsföretag					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	4,62***	1,20***	3,14***	1,19***	1,03**
Antal högkvalitativa exportprodukter	0,36	< 0,01	- 0,37	0,01	
Total faktorproduktivitet	0,07***	- 0,02	0,06***	0,04	- 0,09
Förädlingsvärde per anställd	- 1,05***	- 0,07	- 0,59***	- 0,06	0,11
Antal anställda	1,25***	0,16***	0,84***	0,17***	- 0,04
Övriga företag (utan interaktionstermer)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	3,96***	1,28**	2,01***	- 0,05	- 0,12
Antal högkvalitativa exportprodukter	1,12**	0,11	- 1,34**	0,39	
Total faktorproduktivitet	0,36***	- 0,02	0,11***	0,11	- 0,13
Förädlingsvärde per anställd	- 1,05***	- 0,07	- 0,59***	- 0,06	0,11
Antal anställda	1,25***	0,16***	0,84***	0,17***	- 0,04
Övriga företag (med interaktionstermer för att se om stödets effekter är annorlunda för trädgårdsföretag än för jordbruksföretag)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar				0,39	
	grundeffekt			- 1,81*	
	interaktionseffekt				
Antal högkvalitativa exportprodukter				0,88	
	grundeffekt			- 0,67	
	interaktionseffekt				
Total faktorproduktivitet				0,15	
	grundeffekt			- 0,17	
	interaktionseffekt				
Förädlingsvärde per anställd				- 0,11**	
	grundeffekt			0,19*	
	interaktionseffekt				
Antal anställda				0,11**	
	grundeffekt			- 0,16	
	interaktionseffekt				

Not: *** signifikant på 99-procentsnivån, ** signifikant på 95-procentsnivån, * signifikant på 90-procentsnivån.

Tabell 6.3: Förädlingsstödetts effekter på målvariablerna med hänsyn tagen till effekterna av föregående års produktionsvärde, om företaget fått investeringsstöd året före det fick förädlingsstöd samt om det fick stöd till ekologisk produktion året före det fick förädlingsstöd.

Livsmedelsföretag					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	1,22***	0,93***	1,34***	1,06***	0,99**
Antal högkvalitativa exportprodukter	- 1,33***	0,16**	1,16***	0,11	
Total faktorproduktivitet	- 0,22***	- 0,07**	- 0,07	- 0,02	- 0,10
Förädlingsvärde per anställd	- 0,80***	< 0,01	- 0,23***	- 0,01	0,11
Antal anställda	- 0,04	0,09**	0,03	0,08**	- 0,06*
1-årig tillväxt (omsättning)		0,20***		0,16***	
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)		0,02**		0,03***	
Övriga företag (utan interaktionstermer)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	0,87***	- 1,55**	0,60*	- 0,54	- 0,42
Antal högkvalitativa exportprodukter	- 2,82***	- 1,96	- 2,95***	- 1,57	
Total faktorproduktivitet	- 0,30	0,01	- 0,11	0,11	0,03
Förädlingsvärde per anställd	- 0,80***	< 0,01	- 0,23***	- 0,01	0,11
Antal anställda	0,87***	0,01	0,25***	0,01	- 0,12
1-årig tillväxt (omsättning)		0,22**		0,19**	
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)		0,02***		0,02***	

Fortsättning nästa sida

Tabell 6.3. (fortsättning)

Övriga företag (med interaktionstermer för att se om stödets effekter är annorlunda för trädgårdsföretag än för jordbruksföretag)					
Specifikation		OLS	FE	OLS	FE
Kontrollgrupp		Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	grundeffekt				- 0,02
	interaktionseffekt				- 1,83
Antal högkvalitativa exportprodukter	grundeffekt				- 15,04
	interaktionseffekt				- 13,58
Total faktorproduktivitet	grundeffekt				0,16
	interaktionseffekt				- 0,18
Förädlingsvärde per anställd grundeffekt	grundeffekt				- 0,07
	interaktionseffekt				0,22**
Antal anställda	grundeffekt				0,08
	interaktionseffekt				- 0,21*
1-årig tillväxt (omsättning)	grundeffekt				0,19**
	interaktionseffekt				- 0,62
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)	grundeffekt				0,02***
	interaktionseffekt				0,06

Not: *** signifikant på 99-procentsnivån, ** signifikant på 95-procentsnivån, * signifikant på 90-procentsnivån. Tillväxtanalysen baseras på en modell som inkluderar initiala värden på omsättning och förädlingsvärden, total faktorproduktivitet samt indikatorvariabler för export, import, om företaget äger andra företag i utlandet och om företaget har utländsk ägare

Resultaten i kolumn 5 i Tabell 6.3 visar att *livsmedelsföretag* som fått förädlingsstöd investerar betydligt mer än livsmedelsföretag som inte har fått stöd (i genomsnitt 187 procent mer) medan någon sådan effekt inte kan påvisas hos jordbruks- eller trädgårdsföretag (effekten inte statistiskt signifikant på 10-procentsnivån). Hos livsmedelsföretagen ersätter förädlingsstödet således inte bara investeringar som skulle ha gjorts i vilket fall som helst. Den starka effekten på livsmedelsföretagens investeringar behöver dock inte innebära att hela stödet resulterar i nya investeringar (effekten kan uppstå även om stödet generellt inte har så stor betydelse om det är mycket viktigt för vissa, t.ex. små, företag). För att undersöka hur det förhåller sig härvidlag skattades en FE-modell motsvarande den i kolumn 5 där indikatorvariabeln för om företaget fått stöd eller inte ersatts med logaritmen av hur mycket stöd företaget har fått (fullständiga numeriska resultat kan fås från författarna på begäran). Koefficienten, som anger den procentuella effekten på investeringarna när stödnivån ändras marginellt, visar att 1 procent ökning av stödet leder till att livsmedelsföretagens investeringar ökar med 0,06 procent. Detta antyder att merparten av stödet (94 procent) ersätter investeringar som skulle ha gjorts under alla omständigheter. Då registreringen av stödutbetalningar som sträcker sig över mer än ett år kan vara osäker (d.v.s. det är oklart om utbetalningarna fördelats korrekt mellan åren) bör skattningen emellertid tolkas med försiktighet. Troligen är det dock så att det finns betydande s.k. *dödviktsförluster*.¹ För jordbruks- och trädgårdsföretag finns det emellertid inga indikationer på att stödet genererar några nya investeringar, varför dödviktsförlusten här är 100 procent.

De ökade investeringarna hos livsmedelsföretagen påverkar inte exporten av högkvalitativa produkter, den totala faktorproduktiviteten eller förädlingsvärdet per anställd. Vad gäller stödets effekter på sysselsättningen kan det konstateras att förädlingsstödet ökar antalet anställda i *livsmedelsföretag* (i genomsnitt 8 procent fler anställda om företaget fått stöd) medan det inte har någon effekt på anställningar i övriga företag.

Vad gäller analysen av förädlingsstödet effekter på företagens tillväxt skattas den som genomsnittlig årlig tillväxt över perioden 1997-2007 för

¹ EU kommissionen, 2006c.

livsmedelsföretagen och för perioden 2003-2007 för övriga företag. Resultaten indikerar att förädlingsstödet har en positiv effekt på såväl livsmedels- som övriga företags tillväxt oavsett om vi använder förändringar i omsättning eller förändringar i förädlingsvärde som mått på tillväxt. Effekten är emellertid begränsad – livsmedelsföretag som fått investeringsstöd har i genomsnitt 17 procent högre tillväxt om vi använder förändringar i omsättning som mått på tillväxt, än livsmedelsföretag som inte fått stått stöd och medan jordbruks- och trädgårdsföretag som fått förädlingsstöd har 20 procents högre tillväxt än sådana som inte har fått stöd. Resultaten bör också tolkas försiktigt eftersom tidsperioden är kort (särskilt för övriga företag) och jordbrukspriserna började stiga under de sista åren.

Bortsett från när det gäller förädlingsvärdet per anställd, där effekten är större för trädgårdsföretag, skiljer sig stödets effekter inte åt mellan trädgårds- och jordbruksföretag (interaktionseffekterna inte statistiskt signifikanta).

Svar på utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfråga 1: Har förädlingsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer? Eftersom förädlingsstödet ökar investeringarna i livsmedelsföretagen kan det också ha bidragit till införandet av ny teknik i dessa företag. Samtidigt finns indikationer på att effekten är blygsam då endast en mindre del av stödet faktiskt genererar nya investeringar. Motsvarande effekt finns inte för jordbruksföretag och trädgårdsföretag. Härav dras slutsatsen att förädlingsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer är mycket begränsat.

Utvärderingsfråga 2: Har förädlingsstödet bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet? Eftersom förädlingsstödet inte har någon statistiskt signifikant effekt på vare sig livsmedels-, jordbruks- eller trädgårdsföretagens export av högkvalitativa produkter finns det inga indikationer på att det bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet.

Utvärderingsfråga 3: Har förädlingsstödet bidragit till att effektivisera bearbetningen och saluföringen av jord- och skogsbruksprodukter? Stö-

det kan möjligen ha bidragit till att effektivisera bearbetning och saluföring av produkter från trädgårdsföretag (interaktionseffekten positiv och statistiskt signifikant för förädlingsvärde per anställd). För livsmedels- och jordbruksföretag finns emellertid ingen statistiskt signifikant effekt vare sig på total faktorproduktivitet eller på förädlingsvärde per anställd. Således dras slutsatsen att stödet inte har bidragit nämnvärt till att effektivisera bearbetning och saluföring av jord- och skogsbruksprodukter

Utvärderingsfråga 4: Har stödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel? Det finns en positiv effekt på tillväxten för såväl livsmedels- som övriga företag. Effekten är dock begränsad (mellan 3 och 17 procent högre tillväxt för livsmedelsföretag som fått stöd och mellan 2 och 20 procent högre tillväxt för jordbruks- och trädgårdsföretag som fått stöd beroende på om tillväxt mäts med hjälp av förändring i förädlingsvärden eller förändring i omsättning). Den korta tidsperioden gör det också svårt att dra några slutsatser om investeringsstödet långsiktiga effekter (särskilt för jordbruks- och trädgårdsföretag) på företagens marknadstillträde och marknadsandel.

Utvärderingsfråga 5: Har förädlingsstödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft? Då det inte finns några indikationer på att stödet har ökat vare sig total faktorproduktivitet eller förädlingsvärde per anställd dras slutsatsen att det inte har bidragit till att förbättra företagens konkurrenskraft.

Effekt på sysselsättningen: Förädlingsstödet har en positiv effekt på sysselsättningen i livsmedelsföretagen. Åter är effekten dock begränsad (livsmedelsföretag som fått stöd sysselsätter i genomsnitt 8 procent fler än livsmedelsföretag som inte fått stöd)

6.6 Slutsatser angående förädlingsstödet effekter

Förädlingsstödet har endast bidragit till att öka investeringarna i livsmedelsföretag. Effekten är dock liten och det finns indikationer på att en stor del av stödet ersätter investeringar som skulle ha gjorts ändå. Det finns inga indikationer på att de ökade investeringarna skulle ha bidra-

git till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet, effektivisera bearbetning och saluföring av produkter från jord- och skogsbruk eller förbättrat jord- och skogsbrukets konkurrenskraft. Det finns vissa indikationer på att stödet bidrar till att förbättra företagens marknadsandel och marknadstillträde. Effekten är dock begränsad och det är osäkert om den kommer att bestå på längre sikt. Det är således tveksamt om det har bidragit till att stärka företagandet och entreprenörskapet i jordbruksnäringen och därmed till en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden.

Det bör emellertid noteras att det skett en potentiellt viktig förändring av stödets inriktning i och med att det från och med år 2007 även kan utgå till investeringar syftande till att effektivisera förädling av råvaror från jord- och skogsbruk till förnybar energi. Eftersom förnybar energi är en vara med betydande positiva externa effekter skulle man, på teoretiska grunder, kunna förvänta att stödet har större betydelse för företagets investeringar och tillväxt om det går till investeringar i produktion av denna sorts varor. Effekten av denna förändring har emellertid inte kunnat analyseras p.g.a. att data för målvariablerna bara sträcker sig till och med år 2007. Detta blir dock möjligt att studera i samband med slututvärderingen.

6.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Då det är tveksamt om förädlingsstöd som utgår till investeringar utan positiva externa effekter har bidragit till att stärka företagandet och entreprenörskapet i jordbruksnäringen är ett förslag till justering på *kort sikt* att stödet reserveras för investeringar syftande till att effektivisera förädling av råvaror från jord- och skogsbruk till förnybar energi. Detta skulle också kunna tänkas reducera dödviktsförlusterna. Förslag till justeringar på *längre sikt* bör avvakta resultaten från slututvärderingen där det blir möjligt att analysera i vilken utsträckning effekterna av stöd till investeringar i förädling av jord- och skogsbruksråvaror till bioenergi skiljer sig från stöd till investeringar i annan slags förädling. Observera dock att, för att förädlingsstödet skall kunna motiveras, är det inte tillräckligt om det visar sig leda till högre produktivitet hos företag som förädlar råvaror från jord- och skogsbruket till bioenergi. För att stödet inte skall leda

till snedvridningar behöver produktiviteten i sådan förädling vara större än den skulle vara om medlen användes på annat sätt.

6.8 Förslag till nya eller förbättrade indikatorer

I samband med tolkningen av utvärderingsfrågorna i avsnitt 6.2 ovan konstaterades att indikatorerna i de flesta fall är lämpliga för att besvara utvärderingsfrågorna. Vi har således inte sett något behov av att förbättra dem. Som framgått har problemen istället att göra med om det finns dataunderlag för att skatta dem.

Utvärderaren ombeds i och för sig inte att komma med förslag till förbättringar av dataunderlaget. I samband med slututvärderingen av det föregående Miljö- och landsbygdsprogrammet poängterades emellertid vikten av att det fanns uppgifter om vilka individer från vilka företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder och vilket slag av kompetensutveckling åtgärden avsett. Vidare framhölls vikten av att det fanns uppgifter som gjorde det möjligt att skilja mellan olika slag av investeringar (miljö- kontra allmänt produktivitetshöjande investeringar). Utvärderaren kan konstatera att det numera finns sådana uppgifter. Orsaken till att dessa inte kunnat användas i halvtidsutvärderingen är att SCB:s data om målvariablernas utveckling inte sträcker sig längre än till och med år 2007. För slututvärderingen, när SCB:s data kan förväntas täcka en längre period, kommer detta problem att bli mindre.

Referenser

- Berglund M, Wall A, Höjgård S, Rabinowicz E, Wilhelmsson F, 2010. Hur kan jordbruket bidra till minskade utsläpp av växthusgaser? Agri-food rapport nr X. www.agrifood.se.
- Boardman AE, Greenberg DH, Vining AR, Weimer DL, 2001. *Cost-Benefit Analysis, Concepts and Practice* (sec. ed.). Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- EU kommissionen, 2006a. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.
- EU kommissionen, 2006b. *World Energy Technology Outlook – 2050*. WETO-H₂, EUR 22038. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EU kommissionen, 2006c. Vägledning N – Definitioner. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.
- Greene WH, 2003. *Econometric Analysis* (fifth ed.). Prentice Hall. Upper Saddle River, New Jersey.
- Jordbruksdepartementet, 2000. Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006. Jordbruksdepartementet, 2000.
- Jordbruksdepartementet, 2009a. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.
- Kuik O, et al, 2009. Marginal abatement costs of greenhouse gas emissions: a meta-analysis. *Energy Policy*, 37; 1395-1403.
- Nordic Council of Ministers, 2007. Climate 2050. The road to 60-80 percent reductions in the emissions of greenhouse gases in the Nordic countries. In Nordic Council of Ministers (ed.). TemaNord.

Mattson B, 2004. *Kostnads-nyttanalyt – värdegrund, användbarhet, användning*. Räddningsverket, Karlstad.

SJV, 1998. Utvärdering av investeringsstöd för förädling och avsättning av jordbruks- och skogsbruksprodukter 1995-1997. Jordbruksverkets rapport 1998:4.

SLI, 2001. Utvärdering av investeringsstöd till livsmedelsindustrin. Livsmedelsekonomiska institutets rapport 2001:2.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU 2003:105. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Fritzes, Stockholm.

Stiglitz JE, 2000. *Economics of the Public Sector*. WW Norton, New York.

Wooldridge J, 2002. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

7

Åtgärd 124 – Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn

7.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn (fortsättningsvis samarbetsstöd) betalas ut enligt artikel 29 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt artikel 20 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund¹

Samarbetsstödet *övergripande* mål är att bidra till en årlig ökning av arbetsproduktiviteten med 305 kr per år per helårsarbetskraft, att bidra till en årlig ökning av nettoförädlingsvärdet med 40 Mkr samt att bidra till att antalet dagsverken ökar med 95 st per år. Stödets *specifika* mål är att 50 procent av de stödda företagen ska introducera nya produkter och/eller nya tekniker, samt att bruttoförelingsvärdet hos stödmottagarna ska öka med 15 Mkr per år. Det *operativa* målet är att stödja 40 samarbetsinitiativ per år samt att den totala investeringsvolymen varje år ska vara 90 Mkr.

Med samarbetsstödet vill man bidra till förbättrad konkurrenskraft genom att uppmuntra samarbeten mellan företag inom jordbruks- och livsmedelssektorn, inklusive ren- och trädgårdsnäringarna. Samverkan mellan företag ses som särskilt viktigt bland företag på landsbygden, eftersom dessa antas vara mer isolerade än andra företag. Vidare är många av landsbygdens företag små och då kan samverkan med andra företag

¹ Beskrivningen av bakgrund och villkor för samarbetsstödet grundas på åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 - 2013 (Jordbruksdepartementet 2007).

vara ett sätt för verksamheten att utvecklas, t.ex. genom att utveckla nya produkter tillsammans.

Målgrupp för samarbetsstödet är jord- och skogsbruksföretag, renskötsel-företag, företag som förädlar jord- och skogsbruksprodukter, industri-forskningsinstitut, universitet, högskolor, näringslivsfrämjande aktörer etc. För att komma i fråga för stöd måste minst två företag ingå i samar-betet, varav minst en är primärproducent. Ett av företagen står som sö-kande och det är detta som är ekonomiskt ansvarig för stödet och som sköter kontakten med behöriga myndigheter.

En huvudansats i samarbetsstödet är att de produkter och processer som utvecklas till en följd av stödet bör vara kunddrivna. Detta innebär att en utveckling av företaget som en följd av samarbetsstödet ska kunna leda till ökad efterfrågan på produkterna på kort sikt, men framför allt på lång sikt.

Exempel på samarbetsprojekt är följande:

- Projekt där en eller flera producenter, tillsammans med ett föräd-lingsföretag, en näringslivsfrämjande aktör eller en forskningsinsti-tution tillsammans utvecklar en ny produkt, process eller metod.
- Nätverk mellan företag med syfte att öka information, kunskaps-överföring, kompetensutveckling eller exploatering av nya utveck-lingsmöjligheter.
- Projekt där nya produkter, tekniker eller innovationer utvecklas till följd av samarbeten mellan företag och universitet eller högskolor. Detta samarbete kan utgöra en bas för utveckling av ansökningar om forskningsstöd från EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling.
- Stöd för att nätverk kan medverka vid såväl internationella som na-tionella mässor, där syftet med mässorna är att marknadsföra pro-dukter till möjliga kunder.

Stödet lämnas till att täcka kostnader för samarbetet mellan ovan nämnda aktörer. Stödet får täcka högst 60 procent av kostnaderna och får enbart gå till externa tjänster, utvecklingskostnader etc. som uppstår på grund av utvecklandet av en ny produkt, process eller teknik. Stöd beviljas inte för eget nedlagt arbete, material eller indirekta kostnader.

Tabell 7.1 visar den sammanlagda storleken på beviljade stöd, beviljade stöd i procent av hela budgeten samt medelstorlek på de beviljade stöden under åren 2007 – 2009. Som framgår av tabellen är nyttjandegraden av samarbetsstödet låg.

Tabell 7.1: Beskrivande statistik över samarbetsstödet

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	3241	3556	2750
Beviljade stöd i procent av hela budgeten	2%	2,2%	1,7%
Medelstorlek på stöd, SEK (standardavvikelse)	540 092 (404 734)	395 097 (512 983)	257 011 (244 422)

Källa: Jordbruksverkets databaser över stödutbetalningar och Jordbruksverket (2010a), egna beräkningar.

Interventionslogik och indikatorer

Figur 7.1 visar interventionslogiken för samarbetsstödet. Det övergripande målet med samarbetsstödet är att förbättra konkurrenskraften inom de areella näringarna. Interventionslogiken förutsätter således att konkurrenskraften inom jordbruket inte kan öka, eller inte öka i tillräcklig omfattning utan stödåtgärder. Ökad konkurrenskraft mäts genom förbättrad ekonomisk tillväxt och arbetsproduktivitet.

Interventionslogiken utgår vidare ifrån att en omstrukturering och utveckling av fysisk potential och stödjande av innovation leder till att konkurrenskraften ökar. Detta är en logisk koppling, då omstrukturen och utvecklingen av den fysiska potentialen kan förutsättas ske på ett sätt som är till det bättre. Vidare bör innovation leda till nya produkter, och därmed bättre möjligheter för försäljning. Enligt interventionslogiken mäts hur väl detta sker genom antalet företag som introducerar nya produkter och/eller tekniker samt genom ökningen på bruttoförädlingsvärdet hos de företag som erhållit stöd.

Samarbetsstödet specifika mål innebär att företag inom de areella näringarna ska förbättra sin konkurrenskraft genom att samarbeta för att utveckla nya produkter (varor och tjänster), processer och tekniker, alternativt att de omstrukturerar den befintliga verksamheten. För att det specifika målet ska vara relevant krävs att samarbetena verkligen leder till utveckling av nya produkter, processer och tekniker, eller att det leder till omstrukturering av befintlig verksamhet.

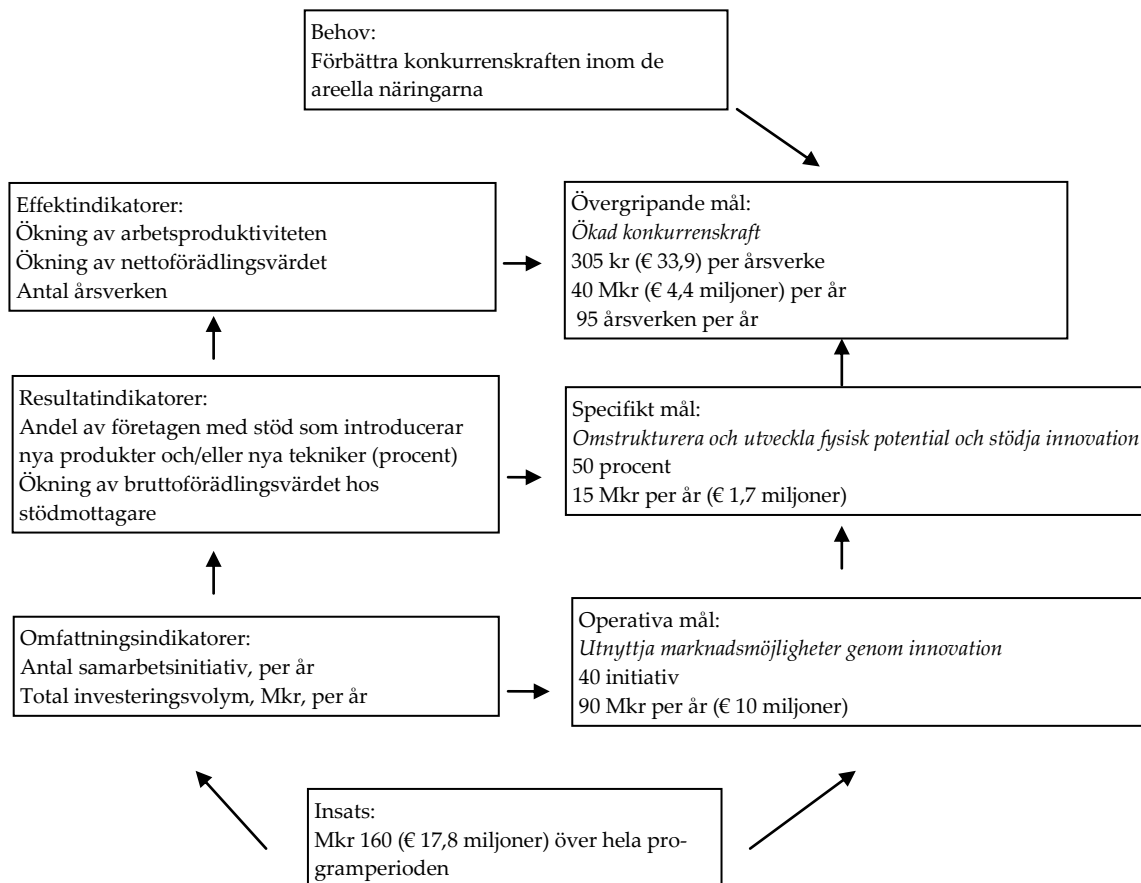
Även om de explicita stegen i interventionslogiken är logiska återstår aspekter i de implicita antagandena som behöver diskuteras. Det grundläggande motivet för samarbetsstödet syns inte implicit i figur 7.1 nedan, men bygger ofrånkomligt ändå på att det finns ett marknadsmisslyckande som gör att aktörer inom den areella värdekedjan inte skulle, eller i alla fall inte i tillräcklig omfattning, utvecklas på egen hand så att marknadsmöjligheterna bättre kan utvecklas.

Detta skulle kunna vara fallet i ett antal situationer. I och med att stödet och interventionslogiken bygger på att aktörerna ska utvecklas genom *innovation* är det rimligt att tänka sig att projekten är förenade med *asymmetrisk information* (Stiglitz 2000) som gör att kreditgivare eller riskkapitalister inte kan bedöma risken på ett korrekt sätt och därför inte vill gå in med kapital. Detta får till konsekvens att färre innovationer utvecklas än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Den här typen av resonemang motiverar såddkapital och liknande i andra sektorer.

En annan situation handlar om när det gäller att få till stånd samarbeten mellan privata och *offentliga* aktörer, såsom universitet och högskolor. Detta kan sägas handla om en *kollektiv vara* där en individs konsumtion av varan inte inkräktar på en annans individs möjlighet att konsumera varan (Stiglitz 2000). Anledningen är att universitets och högskolors verksamhet är offentligt och kunskapen ska vara tillgänglig för alla. När det gäller just samarbeten mellan privata och offentliga aktörer som universitet och högskolor kan ett stöd som samarbetsstödet användas till att frisätta forskartid från andra uppdrag och därmed öka ut universitetens uppdrag.

Det kan också handla om att det finns transaktionskostnader (Stiglitz 2000) som är förenade med att grupper bildas, vilket skulle berättiga ett stöd för att få igång gruppen. Vidare kan man tänka sig att skalfrågor berättigar ett stöd, där verksamheten måste vara av en viss storlek för att kunna starta. Också då kan ett offentligt stöd vara berättigat när verksamheten startas.

Sammanfattningsvis gäller alltså att det kan vara motiverat att stödja samarbeten i den areella förädlingskedjan om *i*) projektet är förenat asymmetrisk information så att privata kreditgivare eller riskkapitalister inte kan förväntas gå in med finansiering, *ii*) om offentliga aktörer som universitet och högskolor har en betydande del i projektet, *iii*) om projektets uppstart är förenat med transaktionskostnader eller *iv*) om det är svårt att börja verksamheten i liten skala.



Figur 7.1: Interventionslogik för samarbetsstödet. Källa: EU-kommissionen, Jordbruksdepartementet (2007).

Omfattnings- och resultatindikatorer

Tabell 7.2 visar samarbetsstödet omfångs- och resultatindikatorer. Som framgår av tabellen har samarbetsstödet haft mycket lågt utnyttjande.

Tabell 7.2: Omfattnings- och resultatindikatorer

	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Ackumulerat utfall i %
Omfattningsindikatorer				
Antal samarbetsinitiativ	5	9	12	9 %
Total investeringsvolym	2 Mkr (M € 0,2)	5,8 Mkr (M € 5,8)	9,7 Mkr (M € 1,08)	3 %
Resultatindikatorer				
Andel av företagen med stöd som introducerar nya produkter och/eller nya tekniker (procent)	Ingen uppgift	0	0	
Ökning av bruttoförelägningsvärdet hos stödmottagare	2 Mkr (M € 0,2)	0	0,4 Mkr	2 %

Källa: Jordbruksverket (2010b, 2009, 2008)

7.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av samarbetsstödet bygger på följande två utvärderingsfrågor:

1. Hur har stödet förbättrat marknadstillträdet och marknadsandelen för basprodukterna inom jordbruket och skogsbruket genom utveckling av nya produkter, processer och tekniker genom att samarbeta med aktörer i produktionsledet?
2. Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbruks, skogsbruks- och livsmedelssektorns konkurrenskraft?

I den första frågan tolkas orden *marknadstillträde* och *marknadsandel* att innebära att aktörerna har ökat sin försäljning av någon eller några av de produkter som primärproducenterna i samarbetet producerar. Detta förutsätter följande:

1. Att produkter, processer eller tekniker har utvecklats som en följd av samarbetet
2. Att det finns ett marknadsmisslyckande, dvs. att produkten, processen eller tekniken som utvecklats i samarbetet inte kan

utvecklas spontant och därför måste stödjas. Att produkten, processen eller tekniken har kommersialiserats, alternativt att den har bidragit till en effektivisering hos primärproducenterna som gör att dessa kan öka ut sin verksamhet.

3. Att den nya produkten, processen eller tekniken inte har trängt undan annan utveckling hos de inblandade parterna.

Ett centralt ord i den andra utvärderingsfrågan är ordet *konkurrenskraft*. Förbättrad konkurrenskraft kan sägas uppstå när företagen blir tåligare mot konkurrens. Detta kan ske genom att deras lönsamhet ökar, och en förutsättning för detta är att marknadstillträdet och/eller marknadsandelen ökar, eller att kostnaderna minskar. Utvärderingsfråga två bygger således till stor del på utvärderingsfråga ett, och ett positivt svar på utvärderingsfråga två gör att svaret per definition blir positivt även på fråga två.

7.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Motsvarigheten till samarbetsstödet har inte funnits i tidigare programperioder.

7.4 Underlag och metod

Först kan konstateras att det inte är möjligt att hitta en kontrollgrupp för samarbeten. Detta skulle kräva en sammanställning över existerande samarbeten, inklusive stödmottagande samarbeten och samarbeten utan stöd. De samarbeten som i dagsläget skulle kunna ingå i en sådan lista är dels de som sökt och fått stöd, dels de som sökt stöd men som fått avslag. Den senare gruppen har sannolikt fått avslag på goda grunder och skiljer sig därför från övriga samarbeten på väsentliga punkter. I den mån dessa samarbeten existerar kan de därför inte tjäna som jämförelsenorm. På grund av detta baseras utvärderingen av samarbetsstödet på enbart projekt som fått stöd.

Vidare kan konstateras att endast en begränsad grupp har sökt och fått samarbetsstöd. Detta, och det faktum att projekten som erhållit stöd är så olika varandra, gör att en statistisk bearbetning av material om pro-

jekten inte är meningsfull. Utvärderingen av samarbetsstödet bygger därför på kvalitativa intervjuer med projektägare.

Intervjuerna - genomförande

I förteckningen över projekt, som erhöles från Jordbruksverket, fanns elva avslutade projekt som fått samarbetsstöd och fjorton beviljade men ej avslutade. Vidare fanns fyra ej beslutade projekt.

Projektägarna till alla avslutade projekt kontaktades och ombads ställa upp i en intervju. Eftersom de flesta avslutade projekt var relativt små jämfört med de beviljade men ej ännu avslutade projekten, intervjuades också två projektägare till dessa. Totalt intervjuades sju projektägare som tillsammans representerade åtta projekt.

Resultaten från en kvalitativ studie av detta slag, med begränsat antal informanter kan inte generaliseras och sägas gälla för en större grupp av tänkbara samarbeten mellan aktörer i den areella förädlingskedjan. Resultaten ger istället indikationer på hur det kan förhålla sig, således en bas för hypotesbildning. Om det finns ett större underlag av projekt till slututvärderingen vore det önskvärt med en kvantitativ uppföljningsstudie.

Av praktiska skäl gjordes intervjuerna per telefon, eftersom projekten var utspridda över hela landet. Efter intervjuerna transkriberades de och texterna användes som underlag för utvärderingen. Intervjuerna varade ca 30 – 40 minuter och var fokuserade runt följande guide:

- Samarbetet; typer av aktörer, verksamheten varför gruppen finns etc.
- Förutsättningarna för projektet som fått stöd; stödets användningsområde, vad som hade hänt om man inte fått stöd etc.
- Processen, produkten eller tekniken; vad har projektet lett till i termer av kommersialisering, effektivisering, synergi- och undanträngningseffekter etc.

Intervjuerna – sammanfattande resultat

För att säkerställa projektägarnas anonymitet redovisas intervjuerna övergripande och avidentifierat.

Samtliga projekt som omfattades av datainsamlingen kan sägas bedriva verksamhet som går ut på att kommunicera mervärden i produkter från primärproduktionen till konsumenterna. På så sätt kan i huvudsak primärproducenterna ta ut ett prispremium vid försäljning till konsumenterna. I samtliga fall, utom ett, utgjordes produkterna företrädesvis av lantbrukets basprodukter, såsom mjölk och kött. I det andra fallet handlade det huvudsakligen om småskaligt vidareförädlade livsmedel, där den lokala prägel på maten var viktig.

Projekten kommunicerade mervärden till konsumenterna på följande sätt:

- Integration framåt i förädlingskedjan. Detta sker genom att primärproducenter kontrakterar aktörer som mejerier och slakterier som bereder basprodukterna. Primärproducenterna säljer sedan produkterna under eget varumärke där mervärden som *ekologiskt*, *närproducerat* etc. kan kommuniceras. Försäljningen sker antingen i den vanliga handeln, eller via egen distribution.
- Kommunikation till konsumenterna genom att märkning av produkter som redan säljs i den vanliga handeln.
- Kommunikation till konsumenterna genom direkt försäljning av varorna, där antingen försäljningen sker hos konsumenten, eller på torgplatser och mässplatser.

Verksamheterna har lett till att de inblandade primärproducenterna kan antingen öka sin försäljning och/eller att de kan sälja via andra kanaler. Flera projektägare upplever att deltagarna i projekten kunnat öka sin omsättning, förbättra sina rutiner på gårdarna och bygga upp nätverk mellan andra företag. När det gäller nätverk uttrycker sig en projektägare så här:

" ... från börja såg de varandra som konkurrenter, men sedan har vi haft träffar för företagen, och första dagen var lite spänd men sedan på kvällen i baren så släppte det och så satt de och snackade hela natten. För många av de här företagen är så ensamma, så de har verkligen ett behov av att prata med varandra. Så nu har de fått nya kollegor istället för konkurrenter. Det gäller ju även om de inte gör samma saker, men de utbyter erfarenheter som företagare"

Stödet har använts huvudsakligen till konsultarvoden, olika former av marknadsföring och inköp av inventarier.

Gemensamt för samtliga projekt är att verksamheten får betraktas som relativt säker, då det huvudsakligen har handlat om att utveckla och kommunicera mervärden i tidigare kända produkter.

Under intervjuerna diskuterades huruvida projekten hade genomförts även utan samverkansstödet. Två projektägare menade att så var fallet. Övriga menade att de inte hade kunnat driva verksamheten utan stöd, antingen eftersom det skulle bli för dyrt för de inblandade primärproducenterna, eller eftersom organisationen runt verksamheten skulle bli för betungande då. En projektägare uttryckte det så här:

"... om alla skulle gett mig en slant för att göra det [driva projektet] då hade det ju blivit en enorm apparat. Det hade blivit svårt med fakturering, vem som ska betala vad, och så vidare"

7.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftar till att utreda huruvida stödet har förbättrat marknadstillträdet och marknadsandelen för basprodukterna inom jord- och skogsbruket genom utveckling av nya produkter, processer och tekniker genom att samarbeta med aktörer i produktionsledet.

Av intervjuerna med projektägare har framgått att verksamheterna som erhållit stöd har lett till förbättringar när det gäller deltagarnas omsättning, försäljningsrutiner och synlighet på marknaden. Detta innebär att verksamheterna som bedrivs av projekten har förbättrat marknadstillträdet och marknadsandelen för primärproduktionens basprodukter.

Huruvida det är *samverkansstödet* som bidragit till att de deltagande primärproducenternas marknadsandel och marknadstillträde har förbättrats förutsätter dock att det finns ett marknadsmisslyckande som gör att samarbetet inte kan uppstå spontant, utan att stödet behövs.

Två av de intervjuade projektägarna menade att projekten skulle ha genomförts även utan stödet, varför det i dessa två fall inte går att säga att *samverkansstödet* har bidragit till den upplevda förbättringen av marknadsandel och marknadstillträde. Övriga projektägare var däremot tveksamma till att verksamheten skulle ha skett utan *samverkansstödet*. Detta tyder på att stödet har haft en viss effekt för att förbättra marknadstillträdet och marknadsandelen. Detta måste dock tolkas i ljuset av att projektägarna har kraftiga incitament att hävda stödets betydelse för att kunna söka fler gånger.

I analysen av interventionslogiken presenterades exempel på situationer som kan göra att samarbeten av dessa slag inte uppstår spontant: att det finns asymmetrisk information, att samverkan sker med en offentlig aktör såsom universitet, att det finns höga transaktionskostnader vid uppstart, eller att det är svårt att starta i liten skala. När det gäller de projekt som innefattats i intervjuerna går det inte att säga att någon av dessa punkter varit uppfyllda. Projekten får betraktas som att handla om relativt säkra verksamheter där produkternas mottagande enkelt kan prognostiseras till stor del genom exempelvis marknadsundersökningar. Vidare handlar det i princip uteslutande om verksamheter som externa kreditgivare eller riskkapitalister generellt sett bör ha betydande kunskap om. Vidare har inget av de intervjuade projekten haft samarbete med någon offentlig aktör såsom universitet. I något fall kan projekten anses ha höga transaktionskostnader, då en del framhållit organisationssvårigheter men det är tveksamt om just detta skulle ha kunnat förhindra projektets uppstart. Det handlar snarare om att hitta sätt lösa organisationen på ett smidigt sätt. Ur dessa synvinklar finns egentligen inget som hindrar de verksamheter som omfattats av intervjuerna att uppstå spontant och finansieras med privata medel.

När det gäller de projekt som inte har omfattats av intervjuerna kan det dock finnas fall där verksamheten varit osäker och/eller där samarbete har funnits mellan primärproducenter och offentliga aktörer.

En *förbättring* av marknadstillträdet och marknadsandelen bygger också på att verksamheten som fått stöd inte har trängt undan annan verksamhet hos deltagarna. Från intervjuerna finns inget som tyder på det. Däremot kan en viss tveksamhet finnas inför att verksamheten verkligen *förbättrat* marknadstillträde och marknadsandel, i vissa fall där det handlar om att sälja en bulkvara som tidigare inte haft problem med avsättningen i en annan distributionskanal.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 handlar om huruvida stödet bidragit till att förbättra jordbruks-, skogsbruks- och livsmedelssektorns konkurrenskraft. Frågan är till viss del redan besvarad genom svaret på utvärderingsfråga ett. *Samarbetena* som fått stöd ger ett sammantaget intryck av att ha förbättrat marknadsandelen och/eller marknadstillträdet varför även konkurrenskraften kan sägas förbättras som en följd av projekten. Däremot är *stödet*s betydelse tveksamt. Det finns egentligen ingen anledning till varför samarbeten i de intervjuade projekten inte skulle kunna uppstå utan stöd. Därmed inte sagt att de projekt som inte intervjuats nödvändigtvis skulle ha uppstått utan stöd. Anledningar som förts fram, t.ex. att administrationen blir besvärlig om flera företag ska betala sin andel till en projektägare kan inte anses vara av sådan typ att statligt ingripande. Inte heller att de deltagande företagen inte skulle ha råd. Många gånger är projekten mycket begränsade och innebär relativt små kostnader för företagen. Att stödja t.ex. marknadsföringsåtgärder hos vissa typer av företag men inte andra innebär en snedvridning av konkurrensen.

7.6 Slutsatser angående stödets effekter

Samarbetsstödet är konceptuellt komplicerat och man bör överväga att ha striktare krav för att bevilja det. T.ex. att projektet som stöds kan betraktas som förknippat med asymmetrisk information, att offentliga aktörer ingår i samarbetet, att samarbetet är förknippat med höga transaktionskostnader eller att samarbetet är av sådan natur att det är svårt att

börja i liten skala. Av utvärderingen framgår att stödet många gånger använts till att finansiera relativt säkra projekt där utfallet kan prognostiseras och detta är ett tveksamt användningsområde. Därmed inte sagt att *projekten* och *samarbetena* som analyserats inte har varit fruktbara – tvärtom. De intervjuade projekten borde dock ha kunnat uppstå spontant. Därmed inte heller sagt att stödet som sådant inte är effektivt – om det beviljades enbart till samarbeten där det finns en grund för offentliga interventioner är det mycket möjligt att vi skulle se betydande positiva effekter av stödet.

7.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

På både kort och lång sikt bör samarbetsstödet beviljas mer restriktivt och utbetalas enbart till projekt där ett marknadsmisslyckande föreligger så att offentliga interventioner är motiverade, t.ex. projekt som är förknippade med asymmetrisk information, eller där offentliga aktörer har en betydande roll och det inte är rimligt att tro att dessa offentliga aktörer kan delta med sina egna budgetar, där det finns transaktionskostnader förenade med samarbetet eller där det är svårt att starta samarbetet i liten skala.

En framtida utformning av samarbetsstödet skulle med fördel kunna botten i t.ex. Edquist (2005) och Edquist (2009). Edquist (2005) beskriver innovativa system som centrerade runt följande aktiviteter: 1. Kunskaps-skapande, 2. Kompetensbyggande, 3. Skapande av nya marknader, 4. Utarbetande av kvalitetskrav, 5. Organisationsförändring, 6. Nätverkan-de mellan marknader etc., 7. Skapande och förändring av institutionella förutsättningar, 8. Inkubationsverksamheter, 9. Finansiera innovations-processer samt 10. Rådgivning. Edquist (2009) bygger vidare på detta och föreslår en analysram för att designa policy som kan stödja innova-tiva processer. Analysramen föreslår att följande aspekter ska beaktas: 1. Vilka av de ovanstående aktiviteterna utförs i dagsläget av privata re-spektive offentliga organisationer? 2. Vilka borde utföra aktiviteterna? 3. Vad karaktäriserar det som i dagsläget hanteras av offentlig interven-tion? 4. Hur borde den offentliga interventionen förändras?

En genomgång av olika marknadsmisslyckande som kan tänkas motivera samarbetsstödet skulle vara användbar för att dra slutsatser om punkt 4 i listan ovan.

Med tanke på det låga utnyttjandet av samarbetsstödet föreslås också att stödet marknadsförs betydligt bättre så att kännedomen om stödet ökar.

7.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Det generella intrycket av indikatorerna är att de är väl valda för stödet. Däremot kan det vara svårt att tillämpa dem fullt ut eftersom det finns så pass betydande svårigheter med att genomföra en kontrafaktisk analys av ett projektstöd.

Referenser

Edquist C. 2009. Design of Innovation Policy through Diagnostic Analysis: Identification of Systematic Problems (or Failures). Konferensartikel, presenterad vid konferensen Building national innovation systems: Linking theory and public policy for innovation. Montreal, 8-9 maj, 2009.

Edquist C. 2005. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges', i Fagerberg J., Mowery D. och Nelson R. (red.) Oxford Handbook of Innovation, Oxford University Press, Oxford, sid. 181-208.

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Jordbruksverket 2010a. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.
Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Stiglitz J E. 2000. Economics of the Public Sector. W. W. Norton & Company, Inc. New York. Tredje upplagan.

8

Åtgärd 125 - Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk

8.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall

Stöd till infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk betalas ut enligt artikel 30 i rådets förordning (EG) 1698/2005, förordning 207:481 om stöd till landsbygdsutvecklingsåtgärder samt statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:43) om företagsstöd och projektstöd.

Bakgrund

Det *övergripande målet* för stödet till infrastruktur är att främja jord- och skogsbrukets och landsbygdens konkurrenskraft. Målen kvantifieras som en årlig ökning av arbetsproduktiviteten med 304 kr per helårsarbetskraft, att nettoförädlingsvärdet ökar med 35 miljoner kr samt att antal årsverken ökar med 50 årsverken (figur 1). Stödets *specifika* mål är att stödja den lokala infrastrukturen. Detta ska resultera i en ökning av bruttoförelägningsvärdet i företag som erhållit stöd med 7 miljoner kr per år. Det *operativa* målet är att 300 verksamheter per år ska ha fått stödet (tabell 1). Målet för den totala investeringsvolymen per år är 60 Mkr varav stödbelopp är 30 Mkr.

En väl fungerande infrastruktur är en grundförutsättning för ett konkurrenskraftigt jord- och skogsbruk, men kan även öka möjligheten att bruka och hävda avsides belägna marker med högt biologiskt bevarandevärde.

Stödet ska kunna ges för att finansiera samverkanslösningar mellan jordbruks- och skogsägare, andra markägare och boende på landsbygden. Det ska också saknas alternativ till åtgärden genom renodlat kommersiella initiativ eller genom andra nationella eller kommunala åtaganden från samhällets sida.

Stödet ges endast till inköp av tjänster för planering, projektering och utbildningsinsatser. Stödet ges med upp till 50 procent av de stödberättigade kostnaderna. Gemenskapens medfinansiering är 50 procent av de stödberättigade offentliga utgifterna.

Ansökan sker till länsstyrelsen på blanketten "Ansökan – projektstöd" och en projektplan ska bifogas. Exempel på insatser som kan vara berättigade till infrastrukturstöd är:

- kostnader för anläggningsföretagningar, bildande av ny vägsamfällighet, utbildning av styrelser i vägsamfälligheter, planering och projektering för större ombyggnader eller upprustning av väg
- kostnader för planering och projektering av lokal energi
- kostnader för upprättande av planer för markarrondering,

Budgeten för hela programperioden är 210 Mkr med ett totalt investeringsmål på 420 Mkr. Tabell 8.1 visar omfattnings- och resultatindikatorer under 2007 – 2009. Åtgärden har ett låg utfall jämfört med mål. Den låga måluppfyllelsen förklarar SJV med att det är endast projektering och tjänster som kan stödjas och att investeringar inte kan inkluderas. SJV har inte kunna kvantifiera resultatet enligt uppställda kriterier. Detta eftersom de flesta åtgärder inom 125 är ombildning av vägsamfälligheter, en åtgärd som Jordbruksverket bedömer inte ger utfall i resultatindikatorn *Ökat bruttoförelingsvärde (SJV 2010)*.

8.2 Logisk interventionsgrund och indikatorer

Figur 8.1 visar interventionsgrunden som ligger till grund för infrastrukturstödet. Det övergripande målet med infrastrukturstödet är att stödja en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring med goda utvecklingsmöjligheter. Interventionslogiken bygger på att en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring inte kan uppstå, eller i varje fall inte uppstå i tillräcklig omfattning utan stöd. Ökad konkur-

renskraft mäts genom förändringar i arbetsproduktivitet och antal årsverken hos de stödda företagen.

Interventionsgrunden förutsätter vidare att konkurrenskraft och hållbar utveckling inom jord- och skogsbruket kan uppstå genom att förbättra den infrastrukturen, vilket är en rimlig förutsättning.

För att det operativa målet ska vara relevant i förhållande till det specifika och övergripande målen krävs att dessa verksamheter inte hade genomförts utan infrastrukturstödet.

En god infrastruktur (vägar, energiförsörjning, vattenförvaltning, telekommunikationer, rationell ägostruktur) anses vara en grundförutsättning för utveckling av ett konkurrenskraftigt jord- och skogsbruk. En god infrastruktur kan också ha stor betydelse för att bruka och hävda avsidens belägna marker samt för andra grupper som bor på landsbygden. Bildande av andelsförening eller samfällighet kan vara en åtgärd för att tillgodose behovet av infrastruktur. I dessa föreningar behövs det kunniga och aktiva styrelse. Inför större satsningar på infrastruktur kan nya förrättningar behövas och en mer omfattande planering behövas, vilket leder till kostnader som kan vara svåra att bära för små föreningar. I vissa delar av landet, till exempel delar av Dalarna, är arronderingen av skogsmark sådan att det i princip omöjliggör enskilt rationellt utnyttjande av marken. En omarrondering kan beröra hundratals markägare, pågå tre – fyra år och är relativt kostsam (Lantmäteriet 2010).

Interventionslogiken bygger på antagandet att förbättrad infrastruktur på landsbygden är samhällsekonomiskt lönsamt, men att det inte finns kommersiella intressen för detta samt att samhället idag inte heller bekostar det. Det förutsätts också att samverkanslösningar är ett effektivt sätt att nå en förbättrad infrastruktur.

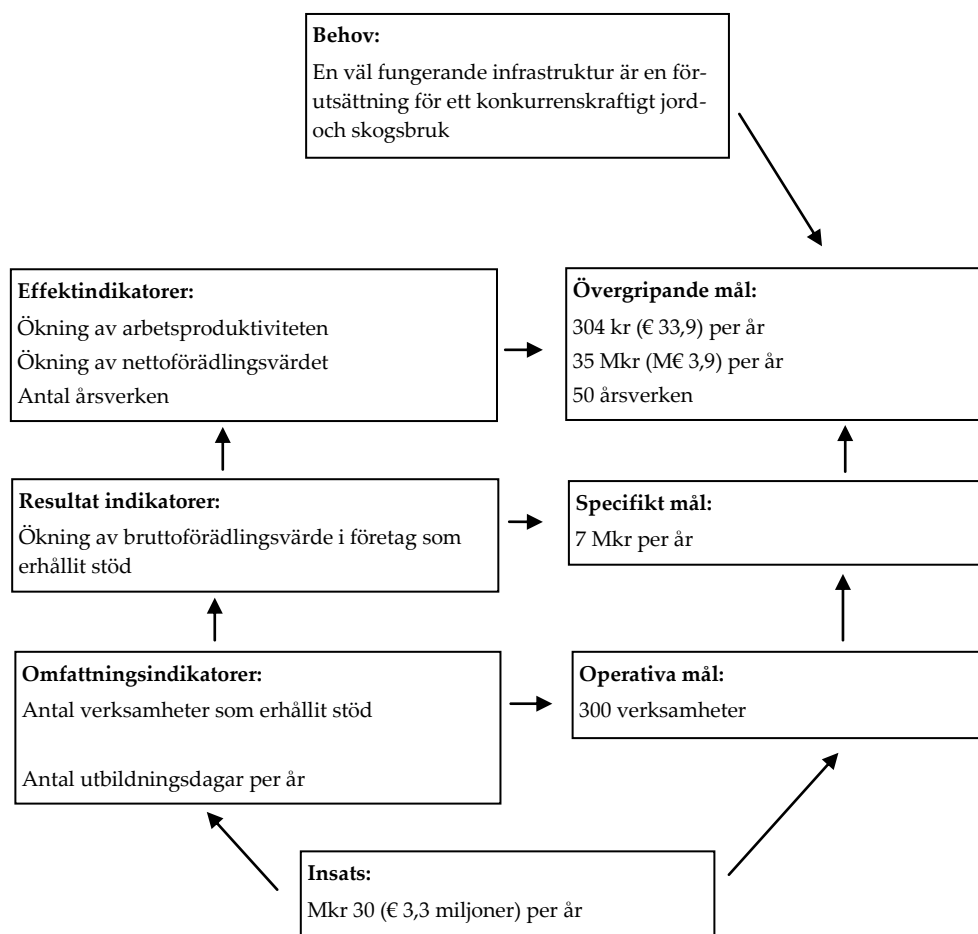
Lokal infrastruktur kan ofta sägas vara en kollektiv vara, vilken kan vara svårt att optimalt utveckla med endast marknadslösningar. Detta eftersom det inte går, eller är mycket svårt, att utestänga personer som inte betalat för varan från att nyttja den. Privata aktörer kan då inte få full er-

sättning för de kostnader de lägger ner på att utveckla infrastrukturen, och kan därför inte heller förväntas få incitament att anlägga infrastruktur själva. Inte heller existerande offentliga åtaganden räcker till, vilket visas av den mängd enskilda vägar som finns idag. Detta är ett bra motiv för stödet.

Kopplingen mellan aktivitetsindikatorer och önskat resultat i form av ökat bruttoförelägningsvärde får anses vara ganska svag. Dels är det många andra faktorer som påverkar utvecklingen av bruttoförelägningsvärden, dels går stödet till samverkansprojekt, inte till enskilda företag.

En fungerande infrastruktur är nödvändig för ett konkurrenskraftigt näringsliv. Hur en "något bättre infrastruktur" påverkar lönsamhet i ett företag är däremot svårt att kvantifiera. Många andra faktorer kan påverka betydligt mer, speciellt över ett fåtal år som här är fallet. Inom jord- och skogsbruk kan t.ex. prisförändringar drastiskt påverka bruttoförelägningsvärde. Ett sätt mäta en effekt av stödet vore att ha en kontrollgrupp. I detta fall är det dock svårt att hitta en motsvarande kontrollgrupp eftersom det inte finns någon metod att hitta en grupp som genomfört motsvarande infrastrukturprojekt utan att ha fått stöd.

Stödet är avsett som ett projektstöd till samverkanslösningar. Det innebär ytterligare försvagning av sambandet mellan stöd och företagsutveckling. I princip kan en vägförättning som endast inkluderar ett mindre jord- och skogbruksföretag men en längre vägsträcka med många enskilda hushåll få stöd. Utfallet i förbättrad företagslönsamhet skulle då förmodligen bli lågt i förhållande till stödets omfattning.



Figur 8.1. Logisk interventionsgrund och indikatorer för infrastrukturstödet. Källa: Jordbruksdepartementet 2009, SJV 2010

Tabell 8.1. Omfattnings- och resultatindikatorer för åtgärd 125 infrastruktur under 2007 - 2009

	2007	2008	2009	Summa 2007 - 2009
Omfattning				
Antalverksamheter, mål	300	300	300	900
Antalverksamheter, utfall	39	140	154	333
Verksamheter, utfall i procent av mål	13%	47%	51%	37%
Total investeringsvolym, mål, Mkr	60	60	60	180
Total investeringsvolym, utfall, Mkr	1,2	18,6	17,2	37,0
Total investeringsvolym, utfall i procent av mål	2%	31%	29%	21%
Resultat				
Ökning av bruttofördlingsvärde i företag som erhållit stöd, mål, Mkr per år	7	7	7	21
Ökning av bruttofördlingsvärde i företag som erhållit stöd, utfall, Mkr per år ¹	-	-	-	-

¹ SJV har inte kunnat skatta uppnått bruttofördlingsvärde

Källa: Årsrapport 2007 – 2009, Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. SJV.

8.3 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av infrastrukturstödet bygger på följande två frågor:

1. Hur har denna ordning bidragit till att omstrukturera och utveckla den fysiska potentialen genom att förbättra infrastrukturen?
2. Hur har denna ordning gynnat jordbruks- och skogsbruksföretagens konkurrenskraft genom att förbättra infrastrukturen?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

Fråga 1 tolkas som huruvida stödet medverkat till åtgärder för att förbättra infrastruktur vidtagits, som annars inte hade skett. Fråga 2 tolkas som att förbättrat rörelseresultat eller ökad sysselsättning innebär ökad konkurrenskraft.

8.4 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Det finns ingen motsvarighet till stödet till infrastruktur i tidigare landsbygdsprogram och därmed inte några erfarenheter att jämföra med. I förhandsutvärderingen av Landsbygdsprogrammet 2007 - 2013 (SLI 2006) nämns åtgärd 125 som en av få åtgärder inom axel 1 och 3 som tydligt svarar mot ett marknadsmisslyckande. För infrastruktur som vägar är det svårt att utestänga användning från personer som inte betalar för att utnyttja den. Det kan lätt uppstå situationer där större investeringar i infrastruktur är gynnsamt för alla användare, men alla hoppas att någon annan ska ta en större andel av kostnaden. Då kan stöd från samhället resultera i en mer samhällsekonomisk optimal investering. I ett examensarbete från Högskolan Väst (Tannerfalk 2010) påpekas stora skillnader mellan länsstyrelsernas strategier för att genomförandet av åtgärd 125. Någon länsstyrelse prioriterar bort åtgärd 125 helt till förmån för andra stöd till landsbygden, andra inriktar åtgärderna mot vissa typer av åtgärder (exempelvis ej vindkraft eller vägförrättningar). Detta är förståeligt eftersom det finns olika behov av åtgärder i olika landsdelar.

8.5 Underlag och metod

För att besvara utvärderingsfrågorna har en enkätundersökning använts. Från SJV erhöles endast kortfattade uppgifter, som kontaktinformation, sökt och utbetalt belopp samt projektnamn. För att få någon information om utfall var det nödvändigt att samla in det från dem som sökt bidrag. Enkätundersökningen riktade sig till kontaktpersonen för de sökta projekten. Med en enkät är utvärdering helt beroende av att korrekta uppgifter lämnas av dem som fått projektstöd. Det finns då alltid en risk att svaren anpassas efter vad som tros vara önskat eller kan vara gynnsamt för enkätsvararna på sikt, exempelvis fortsatt tillgång till stöd. Även om risken finns så bedömdes enkät vara det enda rimliga alternativet.

Med hänsyn till det som anges under 8.2, om andra faktorer som påverkar utfallet, borde indikatorerna anges som exempelvis förändrad selsättning jämfört med utan stöd, och inte som nu en absolut ökning. För att göra en sådan jämförelse behöver man en kontrollgrupp vilket inte har gått att skapa under denna utvärdering. Förutsättningarna för att kunna söka stöd ger stora begränsningar i lämpliga projekt, det ska

gälla infrastruktursatsningar som saknar renodlade kommersiella eller samhälliga alternativ. En möjlighet hade varit att söka efter vägförrättningar utan stöd, men då exkluderas övriga satsningar, t.ex. på lokal energi. Ett alternativ för framtiden är att som villkor för få stöd krävs att uppgifter som är nödvändiga för utvärderingen lämnas. Det behövs då uppgifter om t.ex. ingående företags omsättning och sysselsättning både före projektets igångsättande och vid en tidpunkt efter projektets genomförande. Det är viktigt att insamlandet av mer information för att möjliggöra en bättre utvärdering vägs mot att ansökan och utnyttjande av stödet ska vara en så enkel proces som möjligt. Därför måste det vara enkla mått som redan idag finns tillgängliga för alla företagare.

Enkät till projekt

Totalt fanns 142 avslutade projektstöd inom ramen för stöd till infrastruktur, och till samtliga dessa skickades en enkät till kontaktpersonen för projektet. Totalt erhöles 106 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 75 %, vilket får anses vara ett relativt bra utfall.

Utvärderingsmetod

I huvudsak har beskrivande statistik över stödmottagarna använts. Analysen bygger därför enbart på stödmottagarnas uppfattning av stödet och av hur stödet bidragit till verksamhetens utveckling.

8.6 Beskrivning av projektgrupp och kontaktperson

Nedan följer en beskrivning av stödgruppen och dess kontaktperson.

Kontaktpersonen

Tabell 8.2 beskriver kontaktperson för den organisation som fått stöd för utveckling av infrastruktur . Det är slående att en mycket stor andel av de som svarat på enkäten är män och att det speglar nog den traditionella maktstrukturen på landsbygden väl. Man får däremot inte dra slutsatsen att stödet i samma grad har gynnat mäns aktiviteter jämfört med kvinnor. En bra infrastruktur, t.ex. i form av en väg, är viktig för den som bedriver ett jord- eller skogsbruk, men minst lika viktig för en partner som har sin sysselsättning utanför jord- och skogsbruket, samt

också för transport till skola, för inköp och deltagande i övrigt samhälls-
liv.

Tabell 8.2: Beskrivning av kontaktperson

	Medelvärde (Standardavvikelse inom parantes vid kontinuerli- ga variabler)
Kön (1 om kvinna; 0 om man)	0,13
Ålder	57,88 (11,77)
Utbildning: Grundskola eller liknande	0,29
Gymnasium	0,37
Högskola/Universitet	0,34

Källa: Egen enkätundersökning

Projektgrupp

Tabell 8.3 beskriver organisationer/grupper som fått infrastrukturstödet. Organisationens ålder är blandad, större delen av grupperna har funnits i mer än 5 år, men cirka en fjärdedel bildades i samband med projektansökan. En övervägande majoritet av grupperna kan karakteriseras som en lokal samverkansgrupp för förvaltning av gemensam infrastruktur. En typisk projektgrupp består av ett tretotal olika aktörer varav cirka hälften är privatpersoner. Aktörer som påverkas av projektet är ungefär det dubbla. En vanlig typ av projekt är olika åtgärder inom vägsamfälligheter, vilket kan förklara den stora andelen privatpersoner. Projektet leds och drivs vanligtvis av kontaktpersonen och andra i gruppen.

Tabell 8.3: Beskrivning av projektgruppen

	Procentandel, medelvärde (standardavvikelse)	
Gruppen som står bakom ansökan bildades: i samband med ansökan för mindre än 5 år sen bildades för 5 år sen eller tidigare	23% 8% 69%	
Aktörer som huvudsakligen står bakom ansökan (fler alternativ kan anges): Lokal samverkansgrupp Enskilt företag Partnerskap mellan ideella, privata, och offentliga aktörer Kommunen Annan myndighet LRF, nationellt eller regionalt Annan gruppering	96% 1% 2% 1% 1% 1% 1%	
Gruppens huvudsakliga uppgift:	Att driva projektet Att förvalta gemensam infrastruktur Att utveckla bygden/byn Att utveckla företagen i bygden/byn Näringsverksamhet Annat	16% 76% 9% 1% 2% 4%
Antal aktörer som är involverade i projektet:	Jord- och skogsbruksföretag Övriga företag Privatpersoner/hushåll Övrigt	7,9 (9,8) 1,9 (1,2) 16,6 (20,6) 5,7 (8,6)
Antal aktörer som berörs av projektet:	Jord- och skogsbruksföretag Övriga företag Privatpersoner/hushåll Övrigt	21,6 (86,2) 18,6 (85,3) 40,5 (107,0) 20,0 (37,6)
Den som driver projektet i praktiken:	Kontaktpersonen Kontaktpersonen och andra i gruppen En anställd i projektet En konsult/konsultfirma	22,6 % 70,8 % 1,9 % 9,4 %
Projektet leds av:	Kontaktpersonen Kontaktpersonen och andra i gruppen En bredare sammansatt grupp	17,1 % 75,2 % 8,6 %

Källa: Egen enkätundersökning

8.7 Upplevelse av kontakten med myndigheten

Tabell 8.4 visar hur stödmottagarna upplevt kontakten med myndigheten. Den generella bilden är att kontakten med myndigheten är försiktigt

positiv, speciellt gäller tillgången på information och själva ansökningen. I kommentarer till enkäten nämns det att utbyte av handläggare på länsstyrelsen har orsakat förseningar, irritation att länsstyrelsen missat informationsmöte samt två kommentarer om att handläggningstiden är alldeles för lång.

Tabell 8.4: Beskrivande statistik över upplevelsen av kontakten med myndigheten

	Procentandel, medelvärde (standardavvikelse) (median)
Det var lätt att få information om stödet	3,86 (0,98) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet	3,68 (1,02) (4)
Stödutbetalningen kom vid en lämplig tidpunkt	3,54 (1,22) (4)
Det var lätt att lämna de uppgifter som krävs till myndigheterna	3,41 (1,05) (3)
Projektet har förbättrat min relation till myndigheterna	3,29 (0,76) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

8.8 Stödets betydelse

I ett försök att skatta stödets betydelse för företagens utveckling tillfrågades de kontaktpersoner som själva hade ett jord- eller skogsbruksföretag som berördes av projektet om hur deras företag hade utvecklats från 2006 till 2009. Drygt hälften av kontaktpersonerna hade ett sådant företag. Tabell 8.5 visar dessa företagares egenrapporterade uppfattning av hur stödet påverkat arbetstid och bruttoförelingsvärde i företagen. Siffrorna bygger på en jämförelse av arbetstid och bruttoförelingsvärde innan och efter den stödberättigade verksamheten genomfördes. Sammanfattningsvis går det inte att säga att någon förändring skett.

Tabell 8.5: Stödets betydelse för kontaktpersonens företag

	Procentandel, medelvärde (standardavvikelse)
Har ett jord- eller skogsbruksföretag som berörs av projektet	54% (57 st)
<i>Företagets resultat före avskrivningar 2006</i>	
Företaget gick med förlust	13%
0 – 150 000 kr	55%
150 000 – 300 000 kr	17%
300 000 – 600 000 kr	8%
600 000 – 900 000 kr	0%
900 000 – 1 200 000 kr	4%
1 200 000 – 1 500 000 kr	2%
1 500 000 kr eller mer	2%
Företagets utveckling av resultat före avskrivningar sedan 2006 (1=ökat avsevärt, 5=försämrats avsevärt)	3,16 (0,63)
<i>Företagets resultat före bokslutsdispositioner och skatt 2006</i>	
Företaget gick med förlust	17%
0 – 150 000 kr	58%
150 000 – 300 000 kr	9%
300 000 – 450 000 kr	8%
450 000 – 600 000 kr	4%
600 000 – 750 000 kr	0%
750 000 – 900 000 kr	0%
900 000 kr eller mer	4%
Företagets utveckling av resultat före bokslutsdispositioner och skatt sedan 2006 (1=ökat avsevärt, 5=försämrats avsevärt)	3,17 (0,75)
<i>Antal arbetstimmar i företaget (egen, anställd och inhyrd) 2006</i>	
Mindre än 800 timmar	57%
800 – 1599 timmar	15%
1600 – 3199 timmar	18%
3200 – 5599 timmar	7%
5600 timmar eller mer	2%
Förändring av antal arbetstimmar i företaget (egen, anställd och inhyrd) mellan 2006 och 2009 (1=ökat avsevärt, 5=minskat avse- värt)	3,11 (0,95)

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 8.6 redovisar kontaktpersonernas uppfattning av stödets betydelse. Det finns en stark uppfattning att stödet har varit avgörande för genomförandet och snabbat på genomförandet.

Tabell 8.6: Uppfattning av stödets betydelse

	Medelvärde (standardavvikelse) (median)
Stödet var av avgörande betydelse för att aktiviteten skulle kunna genomföras	3,97 (1,24) (4)
Stödet har inneburit att aktiviteten kunnat genomföras snabbare	3,87 (1,21) (4)
Aktiviteten hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stöd	2,60 (1,30) (2)
Aktiviteten skulle ha påbörjats även utan stöd	2,63 (1,39) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

I tabell 8.7 redovisas projektägarnas uppfattning om stödets betydelse i ett vidare perspektiv. Frågan om projektet bidragit till att förbättra lokal infrastruktur får av förstaeliga skäl mest stöd. Man instämmer också i att projektet ökat samverkan och samarbete i bygden. Däremot tycks man inte se någon positiv påverkan på ekonomisk utveckling i berörda företag.

Tabell 8.7: Projektstöden i ett vidare perspektiv

	Medelvärde (Standardavvikelse) (median)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete i bygden	3,30 (1,01) (3)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden	2,43 (1,27) (3)
Projektet har bidragit till att förbättra lokal infrastruktur av betydelse för jord- och skogsbruksföretag	3,58 (1,25) (4)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i <i>jord- och skogsbruksföretag</i>	2,10 (1,12) (2)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i <i>andra företag än jord- och skogsbruksföretag</i>	2,21 (1,16) (2)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i bygden	2,22 (1,53) (2)
Projektet har underlättat för företagandet i bygden	2,81 (1,30) (3)
Projektet har lett till fler nya företag i bygden	1,70 (0,91) (1)
Projektet har lett till att företag i bygden satsar på nya verksamheter	1,96 (1,12) (1)
Projektet har lett till att ett eller flera <i>jord- eller skogsbruksföretag</i> i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	2,22 (1,15) (2)
Projektet har lett till att ett eller flera <i>andra företag än jord- och skogsbruksföretag</i> i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	1,99 (1,07) (2)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera <i>jord- eller skogsbruksföretag</i> i bygden	2,20 (1,10) (2)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera <i>andra företag än jord- och skogsbruksföretag</i> i bygden	2,12 (1,12) (2)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera <i>jord- eller skogsbruksföretag</i> i bygden	2,77 (1,31) (3)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera <i>andra företag än jord- och skogsbruksföretag</i> i bygden	2,27 (1,24) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

8.9 Sammanfattning – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftade till att utreda huruvida infrastrukturstödet bidragit till att omstrukturera och utveckla den fysiska potentialen genom att förbättra infrastrukturerna. Utifrån enkätsvar får man en klar bild av att åsikten bland stödmottagarna (tabell 8.7) är att så har skett. Stödmottagarnas uppfattning om stödet (tabell 8.6) visar att många har

uppfattningen att verksamheten som fått stöd inte skulle ha genomförts utan stödet, samt att stödet gjort att aktiviteten kunde utvecklas snabbare tack vare stödet. Det tycks dock som att i vissa fall hade aktiviteten genomförts även utan stöd.

Det finns som tidigare nämnts en risk att uppgiftslämnare ger svar som är strategiskt bra för dem själva och det är rimligt att anta att en sådan influens finns också i dessa svar. Den relativt starka åsikten att stödet har haft en avgörande betydelse för genomförandet tyder ändå på att så faktiskt kan vara fallet. Den bedömningen stöds också av om man jämför med utfall för utvärderingsfråga 2, där respondenterna inte kan se något sådan effekt. Sammantaget tyder detta på att infrastrukturstödet har haft betydelse för att främja förbättrad lokal infrastruktur.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 handlar om huruvida infrastrukturstödet gynnat jordbruks- och skogsbruksföretagens konkurrenskraft genom att förbättra infrastrukturerna. Olika vägprojekt utgör 96% av de 188 beviljade projekten och 82% av beviljade projektstöd. Övriga beviljade projekt är ägostruktur (1 projekt, 10% av stödbelopp), energi (3 projekt, 2,6% av stödbelopp), skogproduktionsanalys (1 projekt, 1,6% av stödbelopp), el, tele, data (1 projekt, 0,4% av stödbelopp) och bevattning (1 projekt, 3,3% av stödbelopp). Utifrån enkätsvaren (tabell 8.5 och 8.7) går det inte att dra någon slutsats om att konkurrenskraften stärkts. Det finns inget utifrån utveckling i kontaktpersonernas företag eller hur man uppfattar möjligheten till företagande i bygden som tyder på att lönsamhet eller sysselsättning har ökat. Något annat var knappast att vänta heller, om man tar hänsyn till den korta period sedan projekten slutförts samt alla andra faktorer som påverkar möjligheter för företagande. Det går knappast att förvänta sig att t.ex. bättre underhåll av en väg ska ge mätbara effekter på företagsutveckling.

8.10 Slutsatser om stödets effekter

Trots svårighet att ge något svar på utvärderingsfråga 2, bedöms stödet fylla en funktion för att ge bättre infrastruktur på landsbygden vilket också bedöms vara en samhällsekonomiskt rimlig åtgärd. Detta var ock-

så slutsatsen i förhandsutvärderingen av Landsbygdsprogrammet 2007 - 2013 (SLI 2006).

8.11 Förslag till justeringar på lång och kort sikt

På kort sikt tycks utrymmet för förändring vara begränsat. På längre sikt bör man undersöka möjligheter att göra fler kostnader i infrastrukturprojekt än tjänste- och projekteringskostnader stödberättigade. Om bedömningen är att marknadsmekanismer inte kan tillhandahålla en samhällsekonomisk lönsam nivå på infrastruktur och att tillgängliga samhällsatsningar inte räcker, borde ytterligare satsningar vara samhälls-ekonomiskt intressant. Utnyttjandet av stödet har varit lågt (tabell 1). Förutom den allmänna begränsningen till 50 % av de stödberättigade kostnaderna enligt landsbygdsprogrammet, förekommer ytterligare inskränkningar som minimum eller maximum stödbelopp på en del länsstyrelser. Detta borde undvikas för att underlätta att stödbeloppet kan utnyttjas. Jordbruksverket har uppmärksammat den låga anslutningen och vidtagit en del åtgärder, som särskilda informationsblad om vilken typ av projekt som kan genomföras inom åtgärden. Jordbruksverket bedömer att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att öka anslutningen (SJV 2010), en bedömning som verkar vara helt korrekt. Länsstyrelserna hanterar också stöden mycket olika. Vissa länsstyrelser har helt bortprioriterat åtgärder under 125. Andra exkluderar vissa typer av åtgärder, som vindkraft eller vägförättningar (Tannerfalk 2010). För att öka anslutningen borde sådana inskränkningar tas bort. Att åtgärd 125 fått låg prioritet hos vissa länsstyrelser beror sannolikt på den låga stödvolymen. Ett drastiskt förslag är att inkludera åtgärden i en annan åtgärd, till exempel 321 (stöd till grundläggande service på landsbygden) som också stöder småskalig infrastruktur.

8.12 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Trots utvärderingens problem att kvantifiera effekten av stödet på företagsnivå, är det svårt att föreslå bättre indikatorer. Jordbruksverket har inte heller kunnat kvantifiera resultatet av åtgärden. De flesta åtgärder är ombildning av vägsamfälligheter, en åtgärd som Jordbruksverket bedömer inte ger utfall i resultatindikatorn *Ökat bruttofördlingsvärde* (SJV 2010). En slutsats kan vara att denna typ av mätbara indikatorer inte är

lämpliga för denna typ av åtgärder, om inte en betydligt större satsning och fördjupad utvärdering görs. Det skulle underlätta en utvärdering om kvantifierade uppgifter om indikatorerna fanns tillgängliga från företag som fått tillgång till stöd. Det skulle kunna vara en förutsättning för att få stöd att dessa uppgifter lämnades och ingå i stödansökan. Behovet av möjlighet till utvärdering får dock vägas mot en enkel ansökan så att inte ansökan och utnyttjande av stödet ytterligare minskas.

Referenser

Jordbruksdepartementet 2009. Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (version december 2009). Stockholm.

SLI 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2007-2013. Lund.

SJV 2008. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jönköping.

SJV 2009. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jönköping.

SJV 2010. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jönköping.

Tannerfalk, Jakob. 2010. Landsbygdsprogrammet 2007–2013 – en jämförelse av genomförandet under åren 2007-2009 avseende infrastruktur (åtgärdskod 125). Examensarbete. Lantmäteringenjörsprogrammet 180 högskolepoäng, institutionen för ingenjörsvetenskap, Högskolan Väst. Trollhättan.

Internet:

Lantmäteriet 2010-09-09.

<http://www.lantmateriet.se/upload/filer/fastigheter/lantmateriforrattningar/omarrondering/samlad-skog.pdf>